

Analisis CSIS

Isu-isu Strategis Internasional dan Domestik

ANALISIS PERISTIWA

- ▣ Tinjauan Perkembangan Ekonomi:
Skenario Pertumbuhan 2001: *Creative Destruction*,
Muddling-Through atau *Sky Dive*?
- ▣ Perkembangan Politik Januari-Maret 2001:
Kemelut Politik, Demokrasi dan Konstitusi

ARTIKEL

- ▣ Indonesia dan Kecenderungan Intervensi Internasional
- ▣ Ratifikasi Traktat Pelarangan Menyeluruh Uji Coba Nuklir/
CTBT dan Kepentingan Nasional Indonesia
- ▣ Perang Internal dalam Proses Pembentukan Negara-Bangsa:
Studi Kasus Timor Lorosa'e
- ▣ Buku Putih Pertahanan Australia 2000: Adakah Pesan untuk
Indonesia?
- ▣ Pemilihan Presiden Secara Langsung: Beberapa Catatan
- ▣ Amandemen UUD 1945 Ditinjau dari Segi Kekuasaan
Legislatif
- ▣ Refleksi Hukum terhadap Putusan Sidang Umum MPR 1999
dan Sidang Tahunan MPR 2000

TIMBANGAN BUKU

- ▣ Memahami Demokrasi, Sistem Pemerintahan &
Perubahan UUD



CENTRE FOR STRATEGIC
AND
INTERNATIONAL
STUDIES

Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka ber-alaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan-pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dari berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggungjawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

Mari Pangestu, M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Pandé Radja Silalahi, Tubagus Feridhanusetyawan, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Julius A. Mulyadi

Dokumentasi

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Analisis CSIS

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

2

ANALISIS PERISTIWA

- ❑ Tinjauan Perkembangan Ekonomi:
Skenario Pertumbuhan 2001: *Creative Destruction*,
Muddling-Through, atau *Sky-dive*?
Tim Departemen Ekonomi CSIS
- ❑ Perkembangan Politik Januari-Maret 2001:
Kemelut Politik, Demokrasi dan Konstitusi
I Made Leo Wiratma

3

14

ARTIKEL

- ❑ Indonesia dan Kecenderungan Intervensi Internasional
Rizal Sukma
- ❑ Ratifikasi Traktat Pelarangan Menyeluruh Uji Coba Nuklir/CTBT
dan Kepentingan Nasional Indonesia
Bantarto Bando
- ❑ Perang Internal dalam Proses Pembentukan Negara-Bangsa
Studi Kasus: Timor Lorosa'e
Andi Widjajanto
- ❑ Buku Putih Pertahanan Australia 2000:
Adakah Pesan Untuk Indonesia
Teuku Rezasyah
- ❑ Pemilihan Presiden Secara Langsung: Beberapa Catatan
Satya Arinanto
- ❑ Amandemen UUD 1945 Ditinjau dari Segi Kekuasaan Legislatif
Moh. Mahfud MD
- ❑ Refleksi Hukum terhadap Putusan Sidang Umum MPR 1999
dan Sidang Tahunan MPR 2000
Suwoto Mulyosudarmo

29

36

45

60

69

78

86

TIMBANGAN BUKU

- ❑ Memahami Demokrasi, Sistem Pemerintahan dan Perubahan UUD
M. Djadjono

99

PENGANTAR REDAKSI

KEMELUT politik dan ekonomi di dalam negeri tampaknya belum akan berakhir dalam jangka dekat. Selain itu penentuan prioritas terhadap masalah-masalah nasional yang akan diselesaikan juga sulit dilakukan mengingat perhatian dan kemampuan pemerintah maupun aktor-aktor lain yang terlibat termasuk sumber daya yang diperlukan sedang terperangkap ke dalam suatu pertarungan kepentingan yang sengit. Beberapa isu strategis internasional dan domestik yang sebenarnya perlu mendapat perhatian dan pemikiran secara memadai diangkat dalam penerbitan *Analisis CSIS* kali ini. Isu-isu tersebut yang pertama berkaitan dengan pandangan dan sikap Indonesia di dalam menghadapi intervensi internasional. Di dalam artikel yang berjudul "Indonesia dan Kecenderungan Intervensi Internasional" penulisnya berpendapat bahwa pemerintahan baru di Indonesia memang belum banyak terlibat dalam isu-isu politik luar negeri secara luas karena yang dipentingkan baru sekitar membangun citra positif. Akan tetapi dalam hal non-intervensi, di masa depan perlu ditangani secara serius. Pada saat ini sikap yang diambil oleh pemerintah dalam masalah tersebut banyak dipengaruhi oleh tekanan-tekanan yang berasal dari perkembangan dalam negeri. Isu strategis kedua berkaitan dengan keterlibatan Indonesia dalam Traktat Pelarangan Menyeluruh Uji Coba Nuklir. Meskipun selama ini Indonesia bersikap menentang terhadap penggunaan senjata nuklir tetapi belum meratifikasi perjanjian internasional tersebut. Ratifikasi Indonesia terhadap traktat ini diperlukan untuk menunjukkan konsistensi sikap Indonesia yang menentang keberadaan senjata nuklir.

Pendirian negara Timor Lorosa'e merupakan contoh pembentukan negara-bangsa melalui perang internal. Dalam proses selanjutnya negara baru ini bukan saja akan menghadapi berbagai persoalan tetapi dalam kaitannya dengan Indonesia, hubungan kedua negara akan diwarnai dengan konflik, terlebih jika Indonesia diminta bertanggung jawab atas apa yang disebut sebagai pelanggaran HAM di TLS. Isu internasional selanjutnya adalah tentang strategi pertahanan Australia seperti yang dimuat di dalam Buku Putih Pertahanan Australia 2000. Isi dari buku putih ini yang menunjukkan kebijakan dan posisi pertahanan Australia di kawasan Pasifik akan membentuk pola hubungan Australia-Indonesia terlebih setelah Australia menyatakan bersedia menjadi pendamping Amerika Serikat di kawasan Asia Pasifik.

"Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Ditinjau dari Segi Kekuasaan Legislatif" dan "Pemilihan Presiden Secara Langsung" merupakan dua tema domestik yang tidak hanya penting bagi wacana publik tetapi yang realisasinya juga akan membawa konsekuensi signifikan bagi perjalanan bangsa di masa depan. Amandemen UUD 1945 mempunyai aspek strategis karena merupakan upaya mengelaborasi dan menata distribusi kekuasaan agar terdapat mekanisme *check and balance* di antara poros-poros kekuasaan. Sementara itu, pemilihan Presiden secara langsung dipandang lebih baik daripada pemilihan Presiden secara aklamasi seperti yang telah dilaksanakan selama ini. Sebabnya adalah karena Presiden akan mempunyai legitimasi yang lebih kuat dan tidak terikat pada konsesi partai. Tulisan terakhir dalam terbitan kali ini membahas tentang perlunya penataan secara baik bagi pola hubungan antara Presiden dan DPR dalam menjalankan kewenangan masing-masing. Masalah tersebut dirangkum dalam tulisan "Refleksi Hukum Terhadap Putusan Sidang Umum MPR 1999 dan Sidang Tahunan MPR 2000".

ANALISIS PERISTIWA

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Skenario Pertumbuhan 2001: *Creative Destruction, Muddling-Through,* atau *Sky-dive?*

Tim Departemen Ekonomi CSIS

PENDAHULUAN

MEMASUKI bulan Maret 2001, masalah ekonomi yang paling serius adalah keberlangsungan pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan yang relatif baik pada tahun 2000 pada dasarnya merupakan *rebound effect*, yang dipacu oleh ekspor dan konsumsi masyarakat. Namun pada tahun ini, untuk mencapai laju pertumbuhan yang tinggi tidak mungkin lagi mengandalkan konsumsi masyarakat. Agar momentum pertumbuhan yang relatif baik tersebut dapat berkelanjutan, sumber pertumbuhan selain konsumsi harus dikembangkan.

Jika pada tahun 2000, yang terjadi adalah kelebihan permintaan pada kondisi perekonomian dengan kapasitas produksi yang terbatas, maka pada beberapa bulan ke depan yang akan dihadapi adalah melemahnya permintaan agregat. Beberapa survei ekonomi menunjukkan bahwa *consumer confidence* maupun *business confidence* melemah. Sementara itu, ekspor

diperkirakan juga akan melemah karena lesunya pasar dunia. Neraca modal masih akan mengalami defisit, yang berarti masih rendahnya modal masuk. Investasi asing diperkirakan masih belum masuk akibat ketidakstabilan kondisi politik, sehingga investasi baru hanya dapat ditopang oleh sumber dalam negeri yang sangat terbatas. Dengan demikian, perkiraan yang paling optimis adalah *economic reform* dan laju pertumbuhan sama dengan tahun lalu, yaitu 4-5 persen.

PERTUMBUHAN EKONOMI

Angka pertumbuhan PDB tahun 2000 yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan adanya peningkatan pertumbuhan kuartalan, dari 4,2 persen pada kuartal 1 menjadi 5,2 persen pada kuartal kedua, sedikit menurun pada kuartal ketiga menjadi 4,4 persen dan menjadi 5,2 persen pada kuartal keempat. Melihat kecenderungan pertumbuhan tahun 2000, banyak yang yakin

Tabel 1

PERTUMBUHAN EKONOMI MENURUT SEKTOR

	Pertumbuhan PDB 2000 (Tahunan)					Kontribusi terhadap Pertumbuhan	% dari Total
	Kuartal 1	Kuartal 2	Kuartal 3	Kuartal 4	Rata-rata		
PDB Berdasarkan Sektor							
Pertanian	-5,5	1,0	3,4	9,9	1,7	0,3	6,1
Pertambangan	1,4	2,1	1,3	4,4	2,3	0,2	4,6
Industri Pengolahan	8,1	7,3	5,1	4,5	6,2	1,6	33,9
Listrik, Gas dan Air	12,1	7,9	7,6	8,1	8,8	0,1	3,0
Bangunan	12,1	9,2	5,1	1,4	6,8	0,4	8,3
Perdagangan, Hotel & Restoran	5,7	6,4	5,0	5,7	5,7	0,9	18,9
Transportasi & Komunikasi	11,2	10,1	8,7	7,8	9,4	0,7	13,9
Keuangan	5,6	5,4	5,0	3,0	4,7	0,3	6,8
Jasa	2,7	1,8	2,0	2,4	2,2	0,2	4,6
PDB	4,2	5,2	4,4	5,2	4,8	4,8	100,0
PDB tanpa Pertanian	6,5	6,1	4,6	4,4	5,4	4,5	93,8
Industri Pengolahan, Perdagangan & Transportasi (IPT)	7,8	7,4	5,6	5,4	6,5	3,2	66,7
PDB tanpa IPT	1,0	3,1	3,3	5,1	3,1	1,6	33,3

Sumber: BPS.

bahwa Indonesia telah siap untuk memasuki milenium baru dengan *economic recovery* yang kuat.

Namun skenario tersebut tampaknya akan sangat kecil kemungkinannya untuk dapat terealisasi. Perseteruan yang terus berlangsung antarelite politik telah mengakibatkan melemahnya *consumer confidence* dan *business confidence*. Di samping itu, dua kendala lain juga tidak dapat diabaikan: lesunya pasar dunia dan keterbatasan kapasitas produksi. Modal masuk pada tahun ini, swasta maupun utang pemerintah, baik jangka pendek maupun panjang, belum dapat diharapkan akibat ketidakstabilan politik, memburuknya keamanan dan tertundanya reformasi ekonomi.

Pertumbuhan ekonomi menurut sektor memperlihatkan bahwa selain sektor pertanian, sektor-sektor lain mengalami kemerosotan. Pertumbuhan PDB di luar sektor pertanian menurun dari 6,5 persen

pada kuartal pertama, menjadi 6,1 persen pada kuartal kedua, 4,6 persen pada kuartal ketiga, dan 4,4 persen pada kuartal keempat tahun 2000. Pertumbuhan ekonomi tahun lalu dipicu oleh tiga sektor utama: industri pengolahan, perdagangan, hotel dan restoran, dan transportasi dan komunikasi, yang menyumbang 67 persen dari pertumbuhan PDB tahun 2000. Namun, pertumbuhan ketiga sektor ini merosot pada kuartal keempat.

Mengapa sektor riil merosot? Krisis ekonomi telah mengakibatkan terbentuknya struktur perekonomian yang dualistik: sektor "sehat" dan sektor "sakit". Sektor yang sehat, yaitu sektor-sektor yang tidak terlalu bergantung pada pemerintah tumbuh dengan pesat (6-7 persen), sedangkan sektor yang sakit, yaitu yang terbiasa dengan bantuan pemerintah, hanya tumbuh 2-3 persen dan keberlangsungannya sangat tergantung pada bantuan pemerintah.

Tabel 2

PERTUMBUHAN EKONOMI MENURUT PENGELUARAN

	Pertumbuhan PDB %	Pertumbuhan PDB* Rata-rata 2000	Kontribusi terhadap Pertumbuhan %	% dari Pertumbuhan PDB
Konsumsi Swasta	3,6	1,2	0,7	15,5
Pengeluaran Pemerintah	6,5	5,7	0,4	7,7
Investasi	17,9	17,7	2,3	47,7
Pertambahan Modal	-0,9	-87,21	-2,0	-42,1
Ekspor Barang & Jasa	16,1	16,7	3,4	71,1
Impor Barang & Jasa	18,2			
PDB	4,8		4,8	100,0
PDB tanpa Pertambahan Modal	6,8		6,8	142,0

*Komponen Impor sengaja dikurangkan dari masing-masing jenis pengeluaran untuk mendapatkan ukuran yang lebih baik atas sumber-sumber pertumbuhan.

Sumber: BPS.

Dengan demikian, prospek pertumbuhan ekonomi akan sangat tergantung pada pulihnya sektor "sakit" dan keberlangsungan sektor yang "sehat". Pemulihan sektor yang "sakit" ini tidak mudah karena restrukturisasi perbankan dan korporasi terhambat masalah politik, seperti keterlibatan partai politik dalam berbagai penyelesaian masalah ekonomi belakangan ini. Lagi pula, kemampuan pemerintah untuk membantu sektor yang "sakit" juga tidak terlalu baik karena adanya kendala anggaran pemerintah. Penjualan aset, yang merupakan sumber utama pendapatan pemerintah sangat lamban karena sedikitnya peminat sedangkan pemerintah ingin menjual aset tersebut dengan harga tinggi.

Apabila sektor yang "sakit" tidak dapat diharapkan, lalu bagaimana prospek sektor yang "sehat"? Mengingat kendala anggaran, tampaknya pengeluaran pemerintah tidak akan menjadi sumber pertumbuhan tahun ini. Konsumsi masyarakat yang pada tahun lalu menyumbang 16 persen terhadap pertumbuhan, tampaknya tidak akan menyumbang besar pada

pertumbuhan tahun ini karena turunnya kepercayaan konsumen seperti yang diindikasikan oleh penelitian Danareksa Institute dan Bank Indonesia. Sedangkan ekspor, yang menyumbang 71 persen terhadap pertumbuhan PDB tahun 2000, juga akan mengalami penurunan karena melemahnya pertumbuhan di negara-negara tujuan ekspor utama Indonesia seperti Jepang dan Amerika Serikat.

SKENARIO PERTUMBUHAN 2001: CREATIVE DESTRUCTION, MUDDLING THROUGH, ATAU SKY-DIVE?

Skenario optimis untuk pertumbuhan 2001 adalah terjadinya proses destruksi kreatif di mana sumber daya dapat direlokasi dari sektor-sektor yang "sakit" ke sektor yang "sehat". Proses destruksi ini sendiri membutuhkan institusi yang canggih yang dapat memfasilitasi relokasi sumber daya yang efisien. Proses restrukturisasi yang berjalan lambat selama ini memperlihatkan bahwa Indonesia belum memiliki institusi yang dapat memfasilitasi relokasi sumber daya dengan efisien.

Skenario yang paling pesimistis atau yang dinamakan *sky-dive* adalah kondisi yang ditandai dengan terjadinya krisis ekonomi kedua. Dari sisi sektor riil, kondisi ini dapat terjadi karena melemahnya pasar internasional dan tingginya tingkat suku bunga akan mematikan sektor berorientasi ekspor yang selama ini menjadi sumber utama pertumbuhan ekonomi. Dari sisi fiskal, hubungan yang buruk dengan IMF dapat mengarah pada putusnya aliran modal dari luar negeri, yang akan mengakibatkan kesulitan pada sisi penerimaan anggaran pemerintah. Sedangkan dari sisi keuangan dan moneter, kondisi yang pesimistis tersebut dapat dimungkinkan karena ketidaksinambungan pajak dan gagalnya program rekapitalisasi perbankan yang akan memicu *bank-run* yang pada akhirnya akan mengakibatkan ekspansi moneter.

Skenario menengah, yang sangat mungkin terjadi adalah *muddling-through* (kondisi bertahan). Kondisi ini ditandai dengan

reformasi ekonomi yang berlangsung lambat dan laju pertumbuhan ekonomi yang dapat dicapai paling tinggi akan sama dengan tahun lalu. Realisasi dari skenario ini memerlukan keberlanjutan reformasi ekonomi, walaupun lambat, tetapi tetap pada jalur yang tepat.

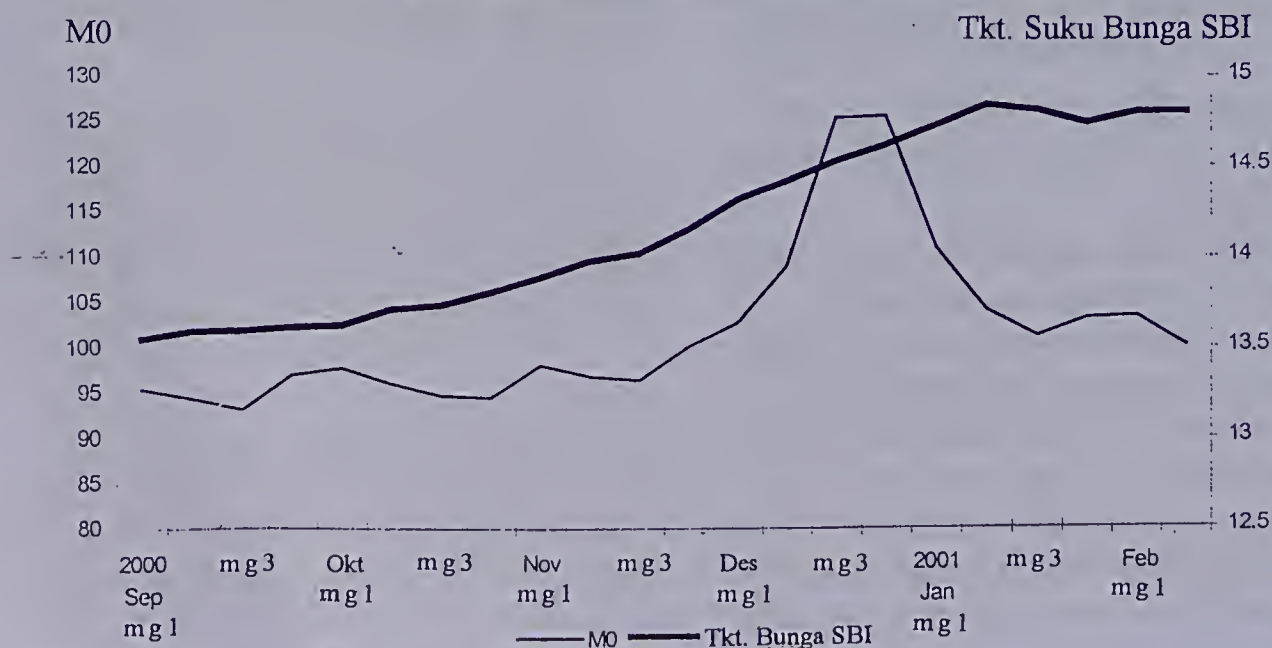
PERKEMBANGAN MONETER

Uang Beredar dan Inflasi

Kebijakan moneter pada tahun 2000 terkesan longgar dan kurang efisien. Hal ini tercermin dari naiknya angka pertumbuhan *base money* (M0). Pertumbuhan M0 tertinggi terjadi pada bulan November dan Desember (24 persen). Jumlah uang beredar (M0) pada Desember 2000 mencapai Rp. 125 trilyun (atau naik 25 persen dibandingkan dengan bulan November tahun yang sama). Perekonomian masih *cash-based*, dan permintaan terhadap uang yang meningkat pesat selama bulan

Grafik 1

M0 DAN TINGKAT SUKU BUNGA SBI



Sumber: Bank Indonesia, *Indonesian Financial Statistics*.

Desember telah mengakibatkan peningkatan drastis pada *base money*. Inflasi tahunan mencapai 9,3 persen, jauh melebihi target Bank Indonesia yang berkisar antara 5–7 persen. Dibandingkan dengan inflasi yang hanya 2 persen pada tahun 1999, Bank Indonesia telah gagal mengontrol inflasi pada tahun lalu.

Selain tingginya pertumbuhan uang beredar, beberapa faktor non-moneter juga mempengaruhi inflasi 2000, yaitu naiknya harga bahan bakar minyak (BBM), melemahnya rupiah dan meningkatnya permintaan terhadap barang selama bulan Ramadhan dan Natal.

Dilema Kebijakan Moneter

Tak terkendalinya inflasi pada tahun 2000 dapat diakibatkan oleh terbatasnya pilihan kebijakan moneter yang dapat digunakan Bank Indonesia karena dilema yang dihadapi bila tingkat suku bunga dinaikkan. Kenaikan tingkat suku bunga pada satu sisi akan menurunkan jumlah uang beredar, di sisi lain hal tersebut akan meningkatkan beban pembayaran bunga bagi pemerintah. Di samping itu, kenaikan tingkat suku bunga berarti naiknya tingkat suku bunga yang harus dijamin oleh pemerintah, yang berarti pula meningkatkan biaya penjaminan yang ditanggung pemerintah.

Bank Indonesia juga dihadapkan pada dua pilihan kebijakan: stabilitas harga atau menjaga kondisi keuangan pemerintah. Selama ini, Bank Indonesia cenderung memilih opsi yang pertama. Beberapa indikator mengarah pada kesimpulan tersebut. *Pertama*, suku bunga SBI terus-menerus naik sejak Agustus 2000 dan

mencapai 14,8 persen pada pertengahan Februari 2001. *Kedua*, sepanjang tahun 2000, kenaikan tingkat suku bunga deposito lebih rendah dibandingkan dengan kenaikan tingkat suku bunga SBI sehingga memperlambat dampak peningkatan SBI. Namun, perbedaan keduanya semakin kecil dan berada pada kisaran 1 persen. *Ketiga*, faktor eksternal ikut membantu Bank Indonesia untuk menggunakan tingkat bunga sebagai alat stabilisasi inflasi, yaitu rendahnya tingkat suku bunga di Amerika Serikat dan tekanan depresiasi dolar di Amerika Serikat. Faktor eksternal ini dapat menahan rupiah dari depresiasi sehingga tekanan terhadap kenaikan tingkat suku bunga berkurang.

Namun, otoritas moneter akan tetap menghadapi tantangan di masa datang karena ketidakstabilan politik dan *country risk* yang tinggi akan mengakibatkan tekanan terhadap kenaikan tingkat suku bunga. Perkiraan kami adalah bahwa otoritas moneter akan tetap menghadapi *glass ceiling* untuk tingkat suku bunga, di mana *base money* (M0) akan terus tumbuh lebih besar daripada yang ditargetkan, yang pada akhirnya akan mengakibatkan inflasi dan depresiasi rupiah.

Pertumbuhan Kredit

Total kredit perbankan naik sebesar 19,5 persen (tahunan) pada bulan Desember yang lalu, di mana kredit terbesar masuk ke sektor industri pengolahan (26 persen) dan pertambangan (26,7 persen). Walaupun hal ini menunjukkan adanya pemulihan investasi, peningkatan tersebut juga diakibatkan oleh keberhasilan restrukturisasi utang yang dilakukan BPPN (sebesar US\$120 juta) pada paruh kedua

tahun 2000. Utang yang telah direstrukturisasi tersebut dikembalikan pada bank asal untuk dikelola oleh bank yang bersangkutan sehingga total kredit sektor perbankan meningkat. Beberapa laporan menunjukkan bahwa perbankan memang telah mulai memberikan kredit pada sektor-sektor yang sehat, walaupun masih dalam jumlah yang sangat terbatas.

Apakah pertumbuhan kredit perbankan yang positif ini akan terus berlanjut? Walaupun, terdapat indikasi bahwa perbankan telah mulai menyalurkan kredit, keberlanjutan pertumbuhannya sangat tergantung pada peningkatan iklim investasi secara keseluruhan.

Nilai Tukar Rupiah dan Pasar Modal

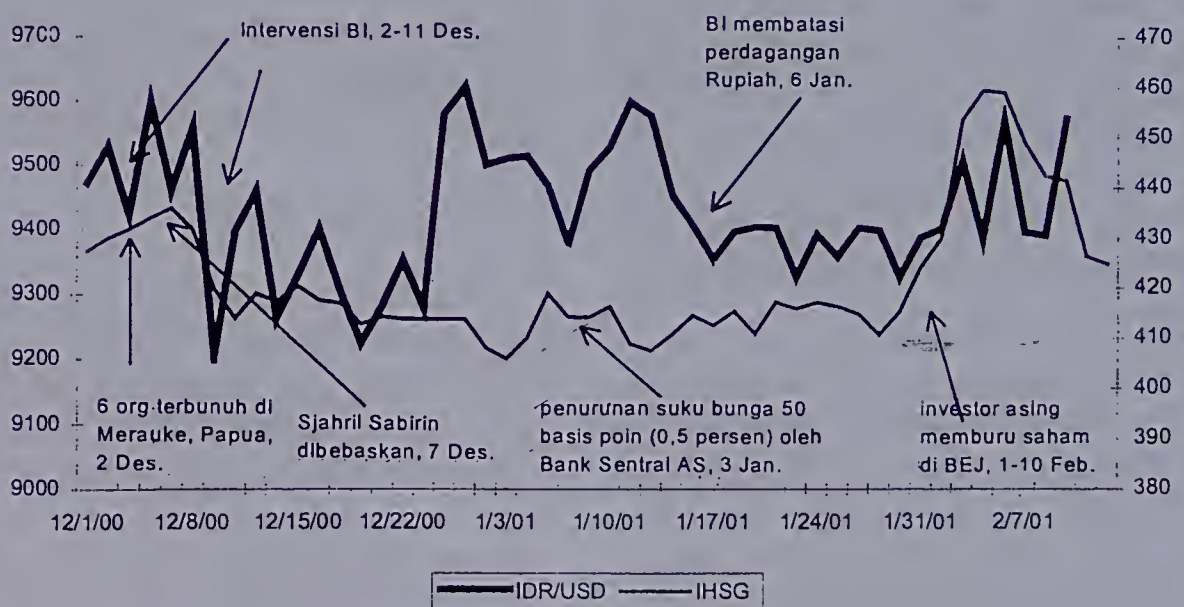
Kebijakan moneter yang terbatas dan pertumbuhan uang beredar yang tinggi te-

lah menyebabkan rupiah kembali terdepresiasi. Selama tiga bulan terakhir ini, rupiah berfluktuasi pada kisaran Rp. 9.200,-/US\$ hingga Rp. 9.600,-/US\$. Hingga kini, belum ada tanda-tanda bahwa rupiah akan menguat. Melemahnya rupiah merupakan dampak dari lemahnya fundamental moneter dan beberapa faktor non-ekonomi yang tidak kondusif: ketidakpastian situasi politik dan memburuknya situasi keamanan. Faktor-faktor tersebut telah mengakibatkan terjadinya serangan spekulasi terhadap rupiah dan menghambat masuknya aliran modal yang diperlukan untuk memperkuat rupiah.

Sebagai respons terhadap meningkatnya serangan spekulasi terhadap rupiah di pasar luar negeri, Bank Indonesia mengeluarkan peraturan baru pada 12 Januari 2001 yang bertujuan untuk membatasi transaksi rupiah di pasar internasio-

Grafik

INDONESIA: RUPIAH DAN PASAR MODAL



Sumber: Pacific Exchange Rate Service.

nal. Peraturan ini meliputi dua aspek. *Pertama*, melarang transaksi perbankan tertentu untuk orang asing (*non-resident*). *Kedua*, mengurangi besarnya transaksi produk derivatif yang dapat dilakukan oleh orang asing dari US\$5 juta menjadi hanya US\$3 juta. Dalam jangka pendek, kebijakan ini memang berdampak positif terhadap rupiah. Rupiah menguat pada pertengahan Januari lalu. Namun ketidakpastian politik dan keamanan yang terus berlangsung kembali membuat rupiah kembali melemah.

Pembatasan transaksi rupiah di pasar internasional ini juga berdampak positif terhadap pasar modal. Awal Februari 2001, modal asing yang masuk ke pasar modal meningkat. Hal ini antara lain karena investor asing mengkonversikan rupiah menjadi saham. Akibatnya, indeks saham meningkat menjadi 460 poin selama beberapa hari sebelum kembali melemah pada 424 poin. Dalam tiga bulan terakhir ini, indeks tidak beranjak banyak dari titik terendah 404 bulan Oktober 2000. Secara garis besar, pasar saham masih akan lesu seiring dengan lesunya iklim investasi.

Di bidang kebijakan, masih terlihat bahwa kebijakan moneter dan kebijakan fiskal yang diambil pemerintah tidak sejalan. Di saat otoritas moneter berusaha menaikkan tingkat suku bunga untuk memangkas pertumbuhan uang beredar, pemerintah menaikkan pajak penghasilan (dari 15 persen menjadi 20 persen). Naiknya pajak penghasilan mengakibatkan turunnya tingkat suku bunga riil dan memicu pelarian modal. Secara garis besar, naiknya pajak dan kemungkinan pelarian modal akan mengakibatkan semakin melemahnya rupiah. Apakah pemerintah akan memberlakukan *capital control*? Sepertinya tidak. Di sam-

ping tidak sesuai dengan kesepakatan RI-IMF, pemberlakuan kontrol modal bukan merupakan penyelesaian masalah yang tepat. Kontrol modal memang akan meredam serangan spekulasi tetapi tidak mengatasi masalah yang mendasar, yaitu fundamental ekonomi yang melemah dan ketidakpastian politik.

Prospek Moneter

Masalah pokok moneter tahun ini adalah pengendalian jumlah uang beredar dan laju inflasi. Walaupun melemahnya rupiah sangat dipengaruhi oleh situasi politik, faktor ekonomi (inflasi dan uang beredar) juga perlu dibenahi. Mengingat sangat beratnya masalah fundamental moneter saat ini, Bank Indonesia perlu lebih menitikberatkan kebijakannya pada stabilitas harga. Pada kuartal pertama tahun 2001, tingkat suku bunga memang telah berhasil menekan laju pertumbuhan uang beredar. Untuk tahun 2001, target laju pertumbuhan uang beredar yang ditetapkan Bank Indonesia adalah sebesar 11-12 persen, namun belum dapat dipastikan apakah target ini dapat dicapai tanpa menaikkan tingkat suku bunga.

Inflasi untuk tahun ini tampaknya akan mencapai 8-10 persen, lebih tinggi daripada target Bank Indonesia yang sebesar 4-6 persen. Ada dua hal utama yang akan mengakibatkan tingginya inflasi tahun ini, yaitu rencana naiknya harga BBM pada bulan April ini dan kondisi politik yang masih tidak pasti.

Apakah nilai tukar akan kuat dan stabil di masa datang? Walaupun Bank Indonesia telah membatasi serangan spekulasi terhadap rupiah dari pasar internasional, spe-

kulan di pasar domestik masih akan sangat mempengaruhi stabilitas rupiah. Di samping itu, masalah fundamental ekonomi dan politik masih belum diselesaikan. Dengan demikian, penguatan dan stabilitas rupiah akan sangat dipengaruhi oleh masuknya modal asing dalam jangka menengah dan panjang. Tampaknya rupiah dalam beberapa bulan ke depan masih akan diperdagangkan pada kisaran Rp. 9.000,- hingga Rp. 9.500,-, jika tidak makin melemah.

KEBIJAKAN FISKAL

APBN 2001

Akhirnya pemerintah dan DPR menyetujui APBN 2001 dengan beberapa revisi terhadap asumsi yang dipakai. *Pertama*, pertumbuhan ekonomi dan inflasi diubah dari 4,5 persen dan 7 persen menjadi 5 persen dan 7,2 persen. *Kedua*, harga minyak dan nilai tukar rupiah diubah dari US\$22/barrel dan Rp. 7.300,- menjadi US\$24/barrel dan Rp. 7.800,-/US\$. *Ketiga*, tingkat suku bunga SBI 3 bulanan, diubah dari 11 persen menjadi 11,5 persen. Perubahan asumsi-asumsi ini mengakibatkan perubahan pada sisi penerimaan maupun sisi pengeluaran pemerintah. Akibat perubahan asumsi tersebut, penerimaan pemerintah meningkat dari Rp. 243 triliun menjadi Rp. 263,2 triliun, sedangkan pengeluaran meningkat dari Rp. 295,1 triliun menjadi Rp. 315,7 triliun. Pada dasarnya, defisit anggaran tetap pada Rp. 52,5 triliun atau 3,7 persen dari PDB. Dalam kerangka pembiayaan defisit, terjadi sedikit perubahan, yaitu dengan meningkatkan target pendapatan dari privatisasi, yaitu dari Rp. 5 triliun menjadi Rp. 6,5 triliun.

Target Pendapatan BPPN Tahun 2000 dan 2001

BPPN berhasil mencapai target pendapatan sebesar Rp. 20,7 triliun untuk tahun 2000. Dalam RAPN 2001, BPPN diharapkan dapat menyumbang Rp. 27 triliun dalam bentuk uang tunai dan Rp. 10 triliun dalam bentuk obligasi bagi penerimaan pemerintah. Untuk mengejar target 2001 ini, *Asset Management Credit* (AMC) BPPN diharapkan menyumbang Rp. 12,2 triliun, *Asset Management Investment* (AMI) BPPN diharapkan menyumbang Rp. 9,9 triliun, *Bank Restructuring Unit* (BRU) diharapkan menyumbang Rp. 3,6 triliun dan di samping itu Rp. 1,3 triliun diharapkan diperoleh dari premi program penjaminan pemerintah.

Penjualan Utang BPPN

Sepanjang tahun 2000, BPPN telah berhasil menjual utang korporasi yang berada di bawah kendali BPPN dengan total penawaran sebesar Rp. 1,3 triliun. Tahun ini, BPPN akan melakukan restrukturisasi utang dari 50 kelompok obligor terbesarnya dengan nilai Rp. 130,05 triliun, di mana 67 persen di antaranya telah berhasil direstrukturisasi pada 17 Januari 2001 yang lalu.

Dalam jangka pendek kondisi APBN tidak terlalu merisaukan karena harga minyak yang tinggi. Namun dalam jangka panjang, beberapa perkembangan terbaru dalam ekonomi dan politik membuat keberlangsungan APBN agak mengkhawatirkan. *Pertama*, hubungan yang tidak harmonis dengan IMF dapat mengakibatkan melemahnya kredibilitas pemerintah Indonesia di mata pemberi donor dan investor

asing. *Kedua*, Bank Dunia baru-baru ini memutuskan untuk mengurangi pemberian utang kepada Indonesia untuk beberapa tahun ke depan.

RI-IMF

Pertemuan Menko Ekonomi Rizal Ramli dengan IMF di Washington tanggal 22 Februari 2001 tidak membuahkan kemajuan atas kebuntuan negosiasi utang Indonesia dengan IMF. Pada Desember 2000, IMF menunda pencairan utang sebesar US\$400 juta yang merupakan bagian dari total pinjaman sebesar US\$5 milyar. Penundaan pembahasan amandemen undang-undang Bank Indonesia akan membuka peluang bagi penundaan lebih lanjut. Kebekuan hubungan RI-IMF juga akan mengakibatkan penundaan *review* terhadap implementasi Lol yang semula dijadwalkan pada awal Februari lalu.

NERACA PEMBAYARAN

Neraca Berjalan

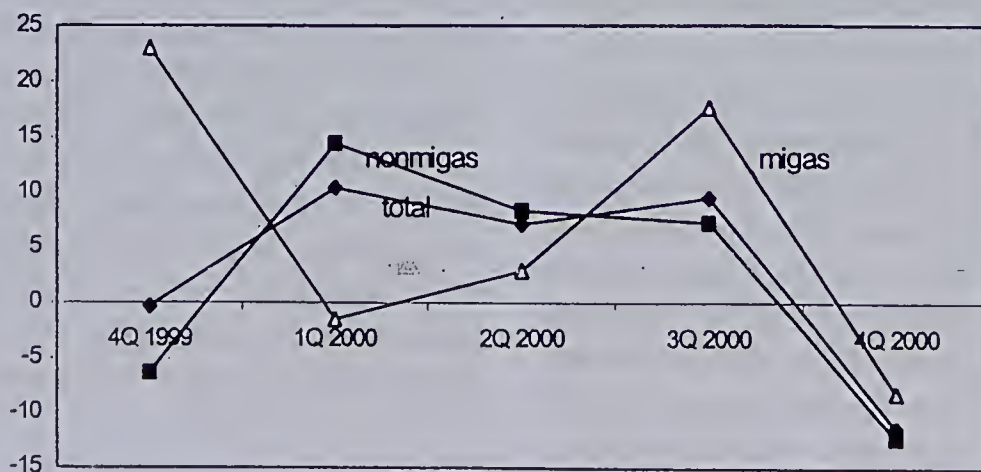
Ekspor

Sepanjang tahun 2000 kinerja ekspor Indonesia sangat baik. Ekspor mengalami peningkatan sejak kuartal I, mencapai US\$62 milyar lebih pada akhir tahun 2000. Dibandingkan dengan tahun 1999, ekspor meningkat sebesar 27,4 persen, yang terdiri dari 45,39 persen peningkatan ekspor migas dan 22,9 persen peningkatan ekspor non-migas. Peningkatan ekspor migas disebabkan oleh tingginya harga minyak. Sedangkan peningkatan ekspor non-migas akibat dari penggunaan kapasitas produksi (yang tidak terpakai selama krisis), tingginya permintaan luar negeri dan nilai tukar rupiah yang kompetitif.

Gambaran sektoral memperlihatkan bahwa sektor industri pengolahan me-

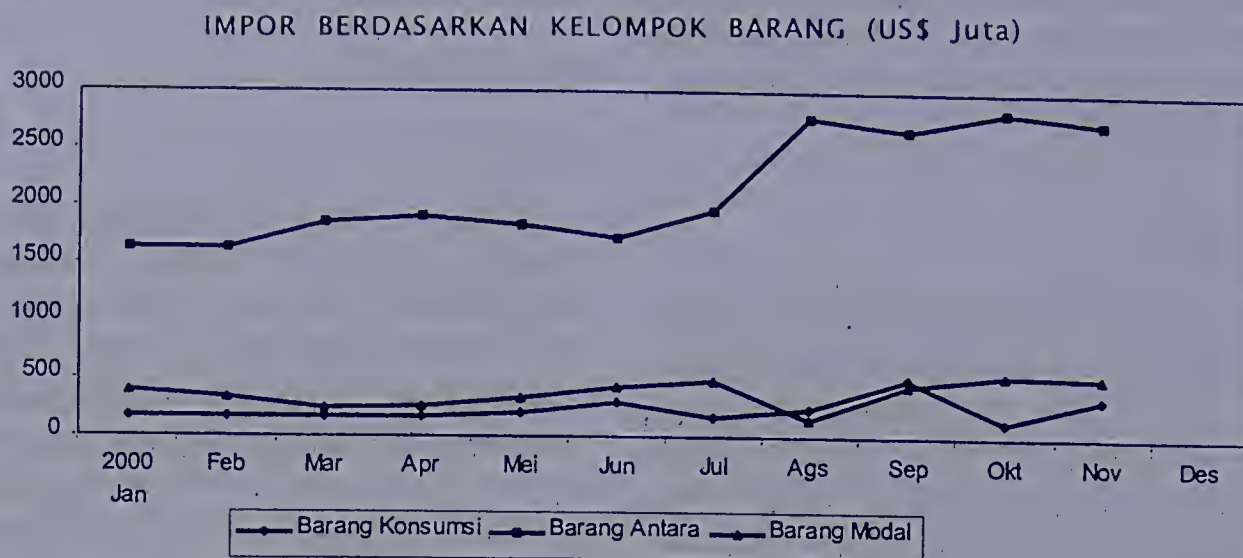
Grafik 3

PERTUMBUHAN EKSPOR KUARTALAN TAHUN 2000



Sumber: BPS.

Grafik 4



Sumber: BPS.

nyumbang sekitar 90 persen dari total ekspor non-migas pada tahun 2000. Komoditas ekspor utama dari sektor ini antara lain peralatan mesin (termasuk mesin dan elektronika), kayu dan produk kayu, pakaian jadi, alas kaki dan peralatan rumah tangga. Sementara itu, komoditas pertanian mengalami kemunduran karena melemahnya harga produk pertanian di pasar dunia.

Prospek ekspor tahun ini tidak begitu baik seperti telah disinggung di bagian terdahulu. Beberapa masalah yang dikawatirkan akan mengakibatkan lemahnya ekspor tahun ini antara lain menurunnya pertumbuhan komoditas utama ekspor non-migas Indonesia. Hal ini antara lain karena produksi telah mencapai tingkat kapasitas maksimal sedangkan investasi baru belum dapat diharapkan mengingat kondisi politik yang masih tidak stabil. Faktor lain yang juga menyumbang pada melemahnya ekspor adalah memburuknya perekonomian beberapa negara pasar utama ekspor Indonesia seperti Amerika Serikat dan Jepang.

Impor

Sepanjang tahun 2000, total impor mengalami kenaikan dan mencapai US\$33 milyar atau 39,7 persen lebih tinggi dibandingkan dengan total impor tahun 1999. Impor meningkat secara terus-menerus pada tiga kuartal pertama tahun 2000, namun melambat pada kuartal keempat.

Impor barang antara dan barang modal, yang merupakan masukan untuk sektor ekspor, mengalami penurunan pada kuartal keempat tahun 2000, setelah mengalami peningkatan yang pesat pada periode Juni dan Agustus. Kecenderungan ini memberikan indikasi bahwa sejak akhir tahun lalu memang ada kendala kapasitas produksi di sektor riil. Sementara itu, impor barang konsumsi juga masih tinggi sepanjang tahun lalu, bahkan hingga akhir tahun karena tingginya permintaan selama Ramadhan dan Natal.

Neraca Modal

Data bulan November 2000 memperlihatkan defisit neraca modal sejak kuar-

Tabel 3

ALIRAN MODAL SWASTA

Uralan	2000		
	Kuartal 1	Kuartal 2	Kuartal 3*
Modal Pemerintah (bersih)	1,284	814	660
Modal Swasta (bersih)	-1,951	-2,812	-2,193
T o t a l	-667	-1,998	-1,533

Sumber: *International Monetary Fund's Dissemination Standards Bulletin Board (DSBB).*

tal I hingga kuartal III 2000, yang berarti pelarian modal masih terus berlangsung. Bank Indonesia belakangan ini sangat terlambat dalam menerbitkan publikasi yang berhubungan dengan neraca modal.

Salah satu indikator investasi adalah persetujuan PMA. Sepanjang tahun 2000, terjadi kenaikan persetujuan PMA, sebesar 123 persen dibandingkan dengan tahun 1999. Namun, peningkatan terbesar terjadi pada kuartal pertama tahun 2000. Pada kuartal keempat, persetujuan PMA sangat kecil karena iklim investasi yang masih buruk. Iklim investasi yang buruk masih akan berlangsung hingga 2001. Ada beberapa faktor yang menjadi penyebabnya: (1) ketidakstabilan politik dan masalah keamanan; (2) fluktuasi rupiah; (3) infrastruktur yang tidak memadai termasuk pasokan listrik; (4) implementasi otonomi daerah yang masih belum jelas; (5) peraturan ketenagakerjaan yang masih belum jelas; (6) sentimen dan peraturan yang anti-PMA; (7) ekonomi biaya tinggi (dalam bentuk sumbangan untuk berbagai organisasi).

KETENAGAKERJAAN

Masalah penting lainnya yang akan dihadapi pada tahun ini adalah masalah ke-

tenagakerjaan. Dalam dua tahun terakhir ini, upah minimum meningkat sebesar 60 persen dibandingkan dengan tahun 1999 yang berarti adanya kenaikan upah riil karena inflasi yang lebih rendah dibandingkan dengan kenaikan upah minimum. Namun, kenaikan upah riil ini tidak diimbangi oleh peningkatan produktivitas tenaga kerja akibat masih rendahnya pertumbuhan ekonomi. Hal ini akan menurunkan daya saing Indonesia di mata dunia.

Masalah ketenagakerjaan menjadi makin pelik karena yang dihadapi pelaku usaha tidak hanya kenaikan upah yang tidak sebanding dengan produktivitas tenaga kerja, tetapi juga putusya hubungan ketenagakerjaan. Hal ini mengakibatkan ketidakpastian dalam penanganan masalah-masalah ketenagakerjaan seperti demonstrasi dan pemogokan yang pada akhirnya mengakibatkan ketidakpastian berusaha dan biaya transaksi yang tinggi. Hal ini menjadi salah satu alasan mengapa banyak industri yang berorientasi ekspor belakangan ini mengancam akan merelokasi perusahaannya ke negara lain.

Masalah ketenagakerjaan ini membutuhkan solusi yang cepat dan komprehensif. DPR memang telah mempercepat pembahasan Rancangan Undang-undang Ketenagakerjaan yang diharapkan dapat membantu menyelesaikan masalah ketenagakerjaan ini. Namun diperkirakan undang-undang ini belum akan selesai sebelum April 2001. Walaupun, Undang-undang Ketenagakerjaan tersebut selesai, masalah ketenagakerjaan masih akan berlarut dalam waktu dekat ini karena masih lemahnya penegakan hukum.

PERKEMBANGAN POLITIK JANUARI-MARET 2001

Kemelut Politik, Demokrasi dan Konstitusi

I Made Leo Wiratma

PENDAHULUAN

MEMASUKI abad ke-21, khususnya dalam triwulan pertama tahun 2001, perkembangan politik di Indonesia masih diwarnai perseteruan para elite politik, khususnya antara legislatif dan eksekutif. Dari luar tampak seakan-akan legislatif dan eksekutif ingin menunjukkan kiprahnya, yakni menjalankan fungsi, wewenang, dan hak masing-masing sesuai dengan konstitusi. Namun di balik itu semua, secara transparan juga diperlihatkan bahwa dalam menjalankan fungsi, wewenang, dan hak tersebut mereka lebih menonjolkan kepentingan pribadi, kelompok, atau golongannya masing-masing. Dalam perkembangan selanjutnya yang tercipta bukan solusi atas permasalahan bangsa, melainkan munculnya konflik-konflik baru yang menyebabkan krisis politik tak berkesudahan. Misalnya ketidaksepahaman antara DPR dan Presiden Gus Dur menyebabkan pemilihan Ketua Mahkamah Agung (MA) menjadi *deadlock*. Lahirnya Memorandum DPR dan keinginan kelompok tertentu untuk secepatnya menggelar Sidang Istimewa (SI) MPR untuk memintapertanggungjawaban dari Presiden juga merupakan bagian dari perseteruan elite politik tersebut. Perseteruan semacam itu akan terus berlangsung sepanjang para elite tetap

mempertahankan sikap dan gaya masing-masing. Mulai dari sikap yang tidak taat konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya hingga sikap yang tidak mau kompromi dan saling menyalahkan satu sama lainnya. Tulisan ini akan mencoba mengulas kondisi politik secara umum dan tiga hal lain yang secara langsung berkaitan dengan konstitusi, yakni masalah pemilihan dan pengangkatan Ketua MA, Memorandum DPR dan SI-MPR.

KRISIS POLITIK BELUM BERAKHIR

Memasuki tahun keempat dari gerakan reformasi, kondisi dan situasi politik di Indonesia masih diliputi ketidakpastian. Meski demikian, Presiden Gus Dur masih saja melontarkan pernyataan-pernyataan yang kontroversial, yang justru menambah pelik situasi politik di Tanah Air. Salah satu pernyataan Gus Dur yang kontroversial tersebut adalah ketika ia secara optimis mengatakan bahwa sekarang ini krisis politik di Tanah Air sudah berakhir. Hal itu ditandai dengan adanya jaminan akan tidak adanya "serangan politik" oleh kubu-kubu yang selama ini dikenal kontra terhadap pemerintah. Jaminan tersebut telah diungkapkan oleh tiga kelompok politik besar, yakni Partai Demokrasi Indonesia

Perjuangan (PDI-P), Partai Golongan Karya (Golkar), dan Partai Amanat Nasional (PAN).¹ Padahal sehari sebelumnya Presiden Gus Dur menengarai bahwa terdapat 16 orang yang sangat berhasrat untuk menjatuhkan dirinya dari kursi kepresidenan. Mereka terdiri dari empat kelompok, yakni: *pertama*, kelompok yang sangat berambisi kepada kekuasaan; *kedua*, kelompok orang yang takut kepada tuntutan hukum karena kesalahannya; *ketiga*, kelompok *status quo* dan pendukung mantan Presiden Soeharto; serta *keempat*, kelompok garis keras yang menggunakan Islam untuk kepentingan pribadi.²

Kedua pernyataan yang dikemukakan Presiden Gus Dur menjadi menarik karena keduanya tidak paralel, bahkan cenderung saling bertentangan. Pernyataan Gus Dur yang pertama sebetulnya dimaksudkan untuk meyakinkan kepada rakyat Indonesia bahwa masih ada peluang untuk mengatasi persoalan-persoalan bangsa apabila partai-partai besar tidak terus-menerus "menjegal" pemerintahannya. Se-

bab tanpa dukungan kekuatan-kekuatan politik besar tersebut, pemerintah Gus Dur akan sulit menjalankan fungsinya dengan baik. Untuk membuktikan apakah kekuatan-kekuatan politik besar tersebut memang telah "mendukungnya", maka Gus Dur melakukan trik yang menarik. Gus Dur memancing reaksi kekuatan-kekuatan politik besar itu dengan menyatakan bahwa kekuatan-kekuatan politik besar tersebut telah memberi jaminan tidak akan menyerang pemerintahannya. Reaksi yang kemudian muncul ternyata adalah bahwa secara kelembagaan kekuatan-kekuatan politik besar tidak pernah memberikan jaminan seperti itu. Jaminan yang diberikan orang-orang tertentu dinilai sebagai jaminan pribadi masing-masing orang itu dan bukan sebagai jaminan institusi (partai). Dengan demikian, pernyataan Gus Dur yang pertama sebenarnya dimaksudkan untuk mengkonfirmasi pernyataan kedua, bahwa memang terdapat kelompok-kelompok yang berhasrat menjatuhkan dirinya. Atau setidaknya-tidaknya, kelompok-kelompok politik besar tadi tidak memberikan dukungan kepada Gus Dur. Hal ini tentu lebih memperjelas posisi masing-masing, Gus Dur dan pendukungnya di satu pihak dan kelompok yang anti-Gus Dur di pihak lain.

Konflik yang semula terjadi antara para elite politik tersebut terus berkembang menjadi konflik antarkelompok, bahkan kemudian meluas hingga ke tingkat *grass root*, sehingga kerusuhan massal bisa dengan mudah terjadi setiap waktu. Masing-masing kelompok melakukan aksi-aksi yang kemudian di-*counter* oleh kelompok yang berseberangan dengan kelompok pertama. Begitu juga sebaliknya sehingga

¹Penegasan ini dikemukakan dalam pengarahannya di hadapan puluhan ribu umat Islam dan warga Blitar di pendopo Kabupaten Blitar. Menurut Gus Dur, jaminan dari PDI-P diberikan Taufik Kiemas kepada Ketua Umum PP GP Ansor Saifullah Yusuf, jaminan Partai Golkar disampaikan Ketua Umumnya Akbar Tandjung langsung kepada dirinya (Gus Dur), sedangkan jaminan dari PAN diberikan oleh Alvin Lie. Ketiganya menandakan bahwa mereka tidak menginginkan Sidang Istimewa dan memorandum (*Kompas*, 8 Januari 2001). Namun jaminan yang diberikan tokoh-tokoh partai yang disebutkan Gus Dur itu ternyata hanya jaminan pribadi, bukan jaminan partai sebagai institusi. Misalnya, Sekjen DPP PDI-P Sutjipto dan sesepuh PDI-P Soetardjo Soejogoeritno menegaskan bahwa tidak benar PDI-P telah memberikan jaminan untuk tetap mempertahankan Presiden Gus Dur sampai 2004. Jaminan Taufik Kiemas bukanlah sikap partai (*Media Indonesia*, 9 Januari 2001).

²Diungkapkan di Istana Merdeka, Jakarta (*Kompas*, 8 Januari 2001).

aksi-aksi yang pro maupun kontra terus berlangsung, baik yang dilakukan secara damai maupun dengan cara-cara intimidasi hingga tindak kekerasan secara fisik. Aksi damai biasanya berupa demonstrasi, *istighotsah*, maupun melalui pernyataan-pernyataan politik, sedangkan aksi intimidasi dilakukan dengan mendatangi kantor atau rumah tinggal seseorang yang disertai penghinaan atau ancaman-ancaman. Aksi yang semula damai sering berubah menjadi tindakan kekerasan fisik atau anarkis karena berbagai sebab, antara lain karena provokasi pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab.

Pada hakikatnya aksi-aksi menyampaikan pendapat dan aspirasi melalui demonstrasi merupakan bagian dari partisipasi politik. Namun dalam perkembangan yang terjadi saat ini, sangat sulit untuk membedakan apakah aksi-aksi tersebut murni dilakukan atas kesadaran sendiri (kegiatan otonom atau *self motion*) atau karena desakan pihak lain. Misalnya karena desakan pemimpin atau organisasi di mana yang bersangkutan menjadi anggota. Bila sang pemimpin atau organisasinya memutuskan untuk melakukan aksi maka yang bersangkutan terpaksa harus ikut. Dengan demikian yang terjadi adalah mobilisasi (massa) dan bila mobilisasi massa tersebut dilakukan untuk membela kepentingan-kepentingan politik tertentu, maka hal itu dapat dikategorikan sebagai politisasi massa. Pada tataran ini yang muncul bukan proses adu konsep sebagaimana prinsip demokrasi, melainkan saling "adu otot" atau kekuatan sehingga siapa yang kuat dialah yang menang. Dan aksi-aksi kekerasan yang tidak diinginkan itulah akhirnya justru yang terjadi.

Beberapa kasus anarkis yang terjadi di Jawa Timur menggambarkan bahwa pertikaian antarelite politik sudah merambah ke tingkat *grass root*. Misalnya penebangan pohon dan blokade terhadap jalur transportasi Surabaya-Malang oleh pendukung Gus Dur dimaksudkan untuk menghadang Ketua MPR Amien Rais yang berencana menghadiri pengajian rutin di Mesjid AR Fachruddin, Universitas Muhammadiyah Malang (*Bisnis Indonesia*, 5 Februari 2001). Pendukung Gus Dur juga melakukan blokade atas pelabuhan Ketapang-Gilimanuk dan jalur pantura Banyuwangi dengan menebangi pohon-pohon sebagai protes kepada DPR yang telah menjatuhkan Memorandum I kepada Presiden Gus Dur. Mereka juga menuntut pembubaran Partai Golkar, PPP, dan PAN yang dinilai sebagai sumber dari lahirnya keputusan DPR tersebut (*Media Indonesia*, 7 Februari 2001). Demikian pula tindakan pembakaran atau perusakan atas beberapa kantor Partai Golongan Karya maupun kantor serta sarana-sarana belajar dan ibadah milik Muhammadiyah di Surabaya dan sekitarnya (*Republika*, 8 Februari 2001). Maksud semua aksi ini bermuara pada dipertahankannya duet Gus Dur dan Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden dan Wakil Presiden hingga 2004.

Dari sini tampak bahwa terdapat paling tidak dua institusi yang menjadi sasaran kemarahan pendukung Gus Dur yang pada umumnya adalah warga NU. Pertama, Muhammadiyah yang selain secara historis memang sudah tidak sejalan dengan NU, juga karena Muhammadiyah identik dengan Amien Rais, mantan Ketua Umum PP Muhammadiyah yang kini Ke-

tua MPR-RI. Pada waktu pemilihan Presiden, Amien Rais melalui Fraksi Reformasi mensponsori Abdurrahman Wahid yang pada akhirnya terpilih sebagai Presiden RI. Namun dalam perkembangan selanjutnya, Amien Rais pula yang paling intens mengkritik pemerintahan Gus Dur, bahkan pada akhirnya meminta Gus Dur untuk mengundurkan diri dari kursi presiden. *Kedua*, Partai Golongan Karya yang kini Ketua Umumnya Akbar Tandjung juga menjabat sebagai Ketua DPR-RI. Sebagai Ketua DPR, Akbar Tandjung juga banyak mengkritik pemerintahan Gus Dur, bahkan memberikan dukungan kuat terhadap Pansus *Buloggate*.

Kegemaran para elite politik untuk berkonflik kini tidak hanya menyebabkan masyarakat di tingkat *grass root* juga gemar berkonflik tetapi juga tidak bisa dihentikan untuk tidak melakukan konflik. Tak seorang pun dari para elite yang mampu mengatasi massanya untuk tidak bertindak brutal, karena para elite itu sendiri menjadi bagian dari konflik. Oleh karena itu, konflik-konflik yang terjadi di berbagai daerah di Indonesia tidak akan dapat diselesaikan selama para elite terlibat dalam berbagai konflik. Sebab persoalan yang tersulit dalam penyelesaian konflik adalah menindak secara hukum pihak-pihak yang bersalah dalam konflik. Padahal tindakan hukum tersebut merupakan upaya penegakan hukum sebagai kunci penyelesaian konflik. Konflik di tingkat *grass root* tidak bisa diselesaikan hanya dengan himbauan atau slogan retorika belaka, melainkan melalui contoh dari para elite yang mengedepankan supremasi hukum dan prinsip-prinsip demokrasi. Cara-cara kekerasan dan adu otot, apalagi dengan pengerahan massa sudah waktunya untuk ditinggalkan.

PEMILIHAN DAN PENGANGKATAN KETUA MA

Salah satu perseteruan antarelite politik, dalam hal ini antara DPR dan Presiden terjadi dalam hal pengangkatan Ketua Mahkamah Agung (MA), yang menimbulkan perdebatan seru dan bahkan polemik yang berkepanjangan. Calon Ketua MA yang diusulkan DPR pada akhirnya secara resmi ditolak oleh Presiden,³ sehingga pengangkatan Ketua MA pun mengalami kebuntuan. Penolakan ini sebetulnya tidak mengejutkan dan sudah dapat dibaca dari pernyataan-pernyataan Presiden Gus Dur sebelumnya yang disampaikan secara lisan. Isyarat pertama penolakan Presiden terhadap kedua calon Ketua MA itu adalah ketika Gus Dur menyatakan bahwa Mahkamah Agung tidak boleh orang partisan dan yang loyal pada rezim lalu (Orde Baru).⁴ Seperti diketahui bahwa Muladi dan Bagir Manan yang dicalonkan DPR sebagai Ketua MA pernah menjabat ketika rezim Orde Baru masih berkuasa. Pernyataan inilah yang kemudian memicu pro dan kontra (polemik).

Di satu pihak, kalangan DPR dan pihak-pihak yang menentang penolakan Presiden berpendapat bahwa Presiden tidak bisa menolak melainkan harus memilih salah satu dari calon yang diusulkan oleh DPR.⁵ Kendati Presiden mempunyai hak

³Penolakan ini disampaikan kepada DPR melalui Surat Presiden dengan Nomor R.01/Pres/I/2001 tanggal 12 Januari 2001, sebagaimana dibacakan oleh Ketua DPR Akbar Tandjung dalam pidato pembukaan masa sidang DPR (*Kompas*, 16 Januari 2001).

⁴Hal ini dikatakan melalui Jurubicara Kepresidenan Wimar Witoelar di Istana Merdeka (*Kompas*, 5 Desember 2000).

⁵Pendapat ini antara lain dikemukakan oleh Ketua DPR Akbar Tandjung dan Wakil Ketua Komisi II

prerogatif untuk memilih Ketua MA dari calon yang diusulkan DPR, tetapi hak itu tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang. Harus ada alasan yang masuk akal kenapa memilih atau menolak seseorang. Penolakan tidak bisa didasarkan semata-mata oleh karena calon terpilih itu pernah menjabat semasa Orde Baru. Yang lebih mendasar adalah apakah calon terpilih itu kredibel dan mempunyai kapabilitas untuk jabatan tersebut.

Di pihak lain, kelompok yang mendukung penolakan Presiden berargumentasi bahwa Presiden boleh memilih salah satu di antara kedua calon, berarti juga bisa tidak memilih jika dirasa tidak cocok. Tidak ada ketentuan yang mengharuskan Presiden menerima calon Ketua MA yang diusulkan DPR. Apalagi dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN mengenai arah kebijakan hukum, tercantum bahwa Presiden mempunyai kewajiban untuk meningkatkan integritas moral dan profesionalisme aparat penegak hukum. Presiden juga diberi tugas untuk mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh pihak manapun, serta menyelesaikan berbagai proses peradilan terhadap pelanggaran hukum dan HAM. Dengan beban tugas yang harus dilaporkan kepada MPR itu, Presiden tentu harus berhati-hati dalam memilih Ketua MA. Presiden harus bisa menentukan siapa Ketua MA yang benar-benar bisa dipercaya untuk menjalankan amanat reformasi (*Kompas*, 9 Januari 2001). Selain itu, para calon Ketua MA yang diajukan DPR tidak

kredibel dan secara politis tidak *legitimate*.⁶

Sebagaimana polemik-polemik yang terjadi di masa yang lalu, persoalan ini juga dipicu oleh perbedaan sudut pandang penafsiran atau interpretasi terhadap ketentuan perundang-undangan. Pasal 8 ayat (3) UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung menyatakan bahwa Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara di antara Hakim Agung yang diusulkan Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan ketentuan ini, argumen kedua pihak (baik yang pro dan kontra) bisa sama-sama benar. Dengan demikian sumber persoalan adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilihan Ketua MA. Jadi sebetulnya solusinya sangat *simple*, yakni memperbaiki UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung agar menjadi lebih jelas.

Namun terlepas dari persoalan hukum tersebut, terdapat beberapa hal yang menarik bila dilihat secara politis terhadap proses pengangkatan Ketua MA. *Pertama*, Presiden tidak bisa menerima calon Ketua MA yang diusulkan oleh DPR karena tidak sesuai dengan keinginan Presiden sendiri. Sebaliknya DPR merasa telah melakukan tugas konstitusionalnya dengan benar. Dengan penolakan Presiden ini, DPR merasa tidak dihargai oleh Presiden dan tidak mau melakukan pemilihan ulang seperti yang

⁶Dikatakan tidak kredibel karena baik Muladi maupun Bagir Manan dinilai mempunyai keterkaitan yang kental dengan rezim Orde Baru dan mempunyai *track record* yang kurang baik. Sementara disebut tidak *legitimate* karena kedua calon Ketua MA ditolak oleh partai pemenang pemilu, yakni PDI-P dan PKB (*Suara Pembaruan*, 4 Januari 2001).

diinginkan oleh Presiden. Jika keduanya bersikeras pada sikapnya masing-masing, sehingga tugas konstitusional untuk memilih Ketua MA gagal, maka keduanya (Presiden dan DPR) harus mempertanggungjawabkannya kepada MPR. *Kedua*, Presiden mulai melibatkan atau setidaknya tidaknya meminta pendapat Wapres dalam menentukan kebijakan yang akan diambilnya. Dalam hal pengangkatan Ketua MA yang melibatkan Wakil Presiden ini juga terdapat dua pendapat yang saling bertentangan. Pihak yang satu berpendapat bahwa posisi Presiden adalah sebagai Kepala Negara, maka tentu tidak pada tempatnya Presiden meminta pendapat atau pertimbangan kepada Wakil Presiden. Sebab Wakil Presiden bukan wakil kepala negara, apalagi Wakil Presiden telah menyerahkan sepenuhnya kepada Presiden, siapapun yang akan diangkat menjadi Ketua MA. Sementara di pihak yang lain berpendapat bahwa apa salahnya Presiden meminta pendapat atau pertimbangan kepada Wakil Presiden. Sebab bagaimanapun juga Wakil Presiden memang bertugas membantu Presiden, terlepas apakah ia (Presiden) sebagai Kepala Negara atau Kepala Pemerintahan.

Ketiga, gugatan Wapres atas hasil dari proses pencalonan Ketua MA yang dilakukan DPR. Setelah melihat hasil akhir proses pencalonan Ketua MA oleh DPR, Wapres secara transparan menyatakan ketidaksetujuannya terhadap para calon tersebut. Bahkan Wapres berpendapat bahwa dalam penentuan Ketua MA harus memprioritaskan figur yang tepat, bukan sekadar mengutamakan proses pemilihannya (*Bisnis Indonesia*, 6 Januari 2001). Dengan pendapatnya ini, Wapres seakan-akan te-

lah terkontaminasi sikap Gus Dur, yakni melawan arus dan cenderung kontroversial. Sebab yang menjadi salah satu gugatan reformasi adalah perlunya perbaikan sistem atau dibentuk suatu sistem baru yang lebih demokratis. Dengan sistem yang demokratis diharapkan produknya juga demokratis dan *legitimate*. Kalau ternyata bahwa hasil akhir dari pencalonan Ketua MA tidak memenuhi kriteria seperti yang dituntut reformasi, maka yang keliru tentu sistemnya atau prosesnya yang tidak sesuai dengan sistem.

MEMORANDUM DPR

Klimaks dari perseteruan antara DPR dan Presiden Gus Dur adalah dikeluarkannya Memorandum oleh DPR untuk mengingatkan Presiden. Sebetulnya Memorandum DPR dan SI-MPR bukan merupakan hal yang luar biasa, melainkan persoalan ketatanegaraan yang biasa. *Pertama*, Memorandum DPR dan SI-MPR telah diatur dalam peraturan perundangan-undangan yang berlaku.⁷ *Kedua*, bangsa Indonesia sudah pernah mengalami kedua peristiwa itu.⁸ Meski merupakan masalah ketatanegaraan biasa, persoalan *Buloggate* dan *Bruneigate* yang menghasilkan memorandum DPR pada 1 Februari 2001 tetap patut

⁷ Mengenai tata cara penyampaian memorandum DPR dan penyelenggaraan SI-MPR antara lain bisa dilihat dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara, Pasal 5 ayat (2), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1), (2), (3), dan (4).

⁸ Memorandum DPR (waktu itu DPR-GR tanggal 9 dan 23 Februari 1967) pernah disampaikan kepada Presiden Soekarno yang berujung digelarnya SI-MPR dan jatuhnya Soekarno dari kursi kepresidenan.

mendapat perhatian serius. Sebab mulai dari proses pembentukan Pansus itu sendiri hingga keputusan Sidang Paripurna DPR yang menerima hasil kerja Pansus tersebut ditengarai adanya beberapa hal yang dianggap janggal. Berbagai kejanggalan itu perlu dicermati dan tidak bisa dibiarkan begitu saja karena dapat menimbulkan preseden buruk bagi kehidupan ketatanegaraan di kemudian hari.

Setidaknya terdapat tiga persoalan mendasar yang perlu mendapat perhatian, yakni eksistensi dan cara kerja Pansus, serta inkonsistensi antara substansi hasil kerja Pansus dan keputusan Sidang Paripurna DPR (Hartono, 2001). Eksistensi Pansus sejak awal telah menjadi polemik, apakah Pansus DPR mengenai kasus *Buloggate* dan *Bruneigate* itu legal atau tidak. Polemik ini terjadi sebagai akibat kurangnya pemahaman atas aturan mengenai hak angket DPR. Di satu pihak, ada kelompok yang berpendapat bahwa Pansus DPR itu legal dengan alasan dibentuk oleh lembaga yang legal, yakni DPR.⁹ Dari segi kelembagaan, pendapat ini boleh jadi benar karena untuk urusan tertentu DPR dapat membentuk Pansus sebagai alat kelengkapan DPR.¹⁰ Apalagi menurut UUD 1945, secara jelas dikatakan bahwa DPR dalam

melaksanakan fungsinya juga mempunyai hak angket.¹¹ Dengan alasan-alasan ini saja, eksistensi atau keberadaan Pansus DPR sebetulnya sudah kuat.

Namun kelompok ini justru terjebak oleh manuver politik yang dilakukan pihak yang menyatakan bahwa Pansus *Buloggate* dan *Bruneigate* ilegal. Misalnya, ketika Pansus DPR dikatakan tidak sah karena tidak didaftarkan dalam Lembaran Negara (seharusnya Berita Negara), Pansus dan pendukungnya langsung panik. Setelah sempat keliru, pada akhirnya Pansus DPR didaftarkan ke Departemen Kehakiman untuk selanjutnya diumumkan dalam Berita Negara. Padahal ketentuan agar setiap Pansus (dalam hal ini Panitia Angket) DPR diumumkan dalam Berita Negara terdapat dalam UU No. 6 Tahun 1954 tentang Hak Angket DPR yang mengacu pada UUD Sementara 1950. Meski belum dicabut, UU No. 6/1954 seharusnya sudah tidak berlaku lagi atau batal demi hukum karena inkonstitusional atau tidak mengacu pada konstitusi yang kini berlaku, yakni UUD 1945. Jadi seharusnya pihak Pansus (dalam hal ini DPR) menolak syarat yang ditentukan UU No. 6/1954 karena tidak relevan.

Demikian pula ketika Presiden Gus Dur mempersoalkan apakah Pansus DPR itu forum hukum atau forum politik. Pansus DPR tidak bisa menjawab pertanyaan ini, padahal sangat jelas bahwa Pansus DPR adalah forum politik. Sebab Pansus DPR me-

⁹Pendapat ini dikemukakan antara lain oleh beberapa anggota Pansus DPR, seperti Julius Usman dan Ade Komaruddin, serta anggota Komisi II DPR Agun Gunandjar Sudarsa (*Suara Karya*, 2 Desember 2000). Sementara pakar hukum tata negara Prof. Sri Soemantri juga berpendapat bahwa keberadaan Pansus DPR sebagai salah satu alat kelengkapan Dewan (DPR) sah dan konstitusional (*Media Indonesia*, 2 Desember 2000).

¹⁰Mengenai kedudukan, susunan, dan tugas Pansus DPR diatur dalam Keputusan DPR-RI No. 16/DPR-RI/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Bab XIII Pasal 57 sampai dengan Pasal 64.

¹¹Perubahan Kedua UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 20A ayat (2). Ketentuan ini sebetulnya sekaligus mematahkan pendapat Gus Dur yang mengatakan bahwa Pansus DPR ilegal dengan alasan bahwa UUD 1945 tidak mengatur tentang hak angket DPR (*Suara Karya*, 2 Desember 2000).

upakan lembaga kelengkapan dan dibentuk oleh lembaga politik, yakni DPR. Meski di dalam pelaksanaan tugasnya Pansus DPR melakukan pemeriksaan terhadap banyak orang (termasuk terhadap Presiden sekalipun) tetapi hal itu bukan penyelidikan seperti proses hukum. Forum itu hanya digunakan untuk mencari fakta-fakta atau konfirmasi atas fakta-fakta yang telah ditemukan sebagai bahan untuk mengambil keputusan politik. Jadi bukan forum hukum yang menjalankan fungsi-fungsi aparat penegak hukum. Oleh karena itu, sepanjang pembentukan Pansus DPR dilakukan menurut mekanisme Tata Tertib DPR dan mengacu kepada UUD 1945 maka tidak ada alasan untuk meragukan keabsahan Pansus DPR itu.

Hal kedua yang perlu mendapat perhatian adalah prosedur tata kerja Pansus DPR. Sepanjang Pansus *Buloggate* dan *Bruneigate* melaksanakan tugasnya, DPR sebagai lembaga telah melakukan sekurang-kurangnya tiga kelalaian atau pelanggaran terhadap Peraturan Tata Tertib yang dibuatnya sendiri. *Pertama*, DPR tidak menyampaikan keputusannya tentang pembentukan, tugas penyelidikan, dan biaya Pansus kepada Presiden.¹² *Kedua*, DPR tidak pernah menyampaikan laporan tertulis Pansus yang dibuat secara berkala minimal sekali sebulan kepada Presiden.¹³ *Ketiga*, DPR tidak pernah menyampaikan kepada Presiden mengenai keputusan akhir Rapat Paripurna DPR atas laporan

Pansus.¹⁴ Pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan DPR selama proses pelaksanaan tugas Pansus tersebut menjadikan proses pelaksanaan tugas Pansus menjadi tidak sesuai dengan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, keputusan yang dibuat berdasarkan proses yang melanggar hukum seharusnya juga batal demi hukum.

Demikian pula ketika mengambil keputusan akhir atas laporan Pansus, DPR telah melakukan langkah yang tidak objektif, karena baik dari segi hukum maupun politik dapat diklasifikasikan sebagai tindakan manipulatif. Dalam kesimpulan hasil kerjanya, Pansus DPR merekomendasikan dua hal (*Kompas*, 30 Januari 2001): *pertama*, dalam kasus dana Yanatera Bulog, Presiden Abdurrahman Wahid patut diduga terlibat dalam pencairan dan penggunaan dana Yanatera Bulog. *Kedua*, dalam kasus *Bruneigate*, Gus Dur dinilai tidak konsisten dalam menyampaikan pernyataan-pernyataannya berkaitan dengan masaiah bantuan kemanusiaan Sultan Brunei untuk rakyat Aceh. Dalam Rapat Paripurna pada 1 Februari 2001 (*Kompas*, 2 Februari 2001), DPR-RI memutuskan menyetujui dan menerima hasil kerja Pansus *Buloggate* dan *Bruneigate*. Namun yang mengejutkan adalah tindak lanjut dari keputusan tersebut, yakni: *pertama*, berdasarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 Pasal 7, DPR menyampaikan Memorandum untuk mengingatkan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid sungguh melanggar Haluan Negara, yaitu: (1) melanggar UUD 1945 Pasal 9 tentang Sum-pah Jabatan; (2) melanggar Ketetapan MPR

¹²Pasal 155 ayat (3) Keputusan DPR-RI No. 16/DPR-RI/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

¹³Pasal 156 ayat (1) Keputusan DPR-RI No. 16/DPR-RI/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

¹⁴Pasal 157 Keputusan DPR-RI No. 16/DPR-RI/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN. *Kedua*, hal-hal yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran hukum, DPR menyerahkan persoalan ini untuk diproses sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

Kejanggalan terjadi antara keputusan DPR untuk menyetujui dan menerima hasil kerja Pansus *Buloggate* dan *Bruneigate* dengan tindak lanjut dari keputusan tersebut. Paling tidak ada dua kejanggalan dalam hal ini: *pertama*, bagaimana mungkin orang yang masih berstatus "patut diduga" dan hanya karena tidak konsisten dalam pernyataan-pernyataannya sudah divonis telah sungguh melanggar haluan negara.¹⁵ *Kedua*, tidak dijelaskan mana tindakan Presiden Gus Dur yang melanggar UUD 1945 Pasal 9 tentang Sumpah Jabatan dan mana yang melanggar Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Agar persoalan menjadi jernih, maka perlu dilakukan langkah-langkah sebagai berikut. *Pertama*, perlu dijelaskan dan dibuktikan terlebih dulu seberapa jauh keterlibatan Presiden Gus Dur dalam pencairan dana Yantara Bulog. Lalu apakah keterlibatan tersebut dapat dikategorikan sebagai melanggar sumpah jabatan (Pasal 9 UUD 1945) dan/atau tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), sehingga dia dapat dikatakan telah melanggar Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN. *Kedua*, harus dibuktikan pula apakah benar Gus Dur telah menerima dana bantuan kemanusiaan untuk rakyat Aceh dari Sultan Bru-

nei. Kalau benar, apakah tindakan menerima bantuan tersebut dapat dikategorikan melanggar sumpah jabatan sesuai Pasal 9 UUD 1945 dan/atau melanggar Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Jika kedua hal itu tidak dapat dibuktikan maka berarti DPR telah melanggar asas praduga tak bersalah.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa terjadi *bias* antara hasil kerja Pansus DPR dengan keputusan DPR, khususnya yang menyangkut tindak lanjut dari keputusan DPR tersebut. Tidak jelas benar, apakah ini juga merupakan kelalaian DPR ataukah merupakan cara-cara sistematis dari kelompok-kelompok tertentu di DPR yang memang berkeinginan untuk menjatuhkan Gus Dur dari kursi kepresidenan. Jika yang pertama yang benar maka hal itu menambah kesalahan-kesalahan yang tidak perlu dilakukan oleh DPR, karena pada gilirannya kesalahan seperti itu berakibat kontra produktif bagi DPR sendiri. Sementara kalau yang kedua yang terjadi maka DPR mulai terjangkiti "penyakit" Orde Baru, artinya keputusan akhir telah ditentukan lebih dulu, baru kemudian mencari alasan-alasannya. Celakanya, dalam mencari alasan-alasan tersebut tidak berdasarkan rasionalitas sehingga terkesan *ngawur*. Dalam kasus *Buloggate* dan *Bruneigate* akan jauh lebih rasional dan elegan jika DPR hanya merekomendasikan tindak lanjut alternatif kedua, yaitu menyerahkan hal-hal yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran hukum untuk diproses sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Namun persoalannya adalah ketentuan untuk mengadili seorang Presiden yang masih aktif belum ada.

¹⁵Penjelasan tentang melanggar haluan negara akan dijelaskan dalam uraian berikutnya dalam masalah SI-MPR.

DPR TIDAK KONSISTEN

Menurut UUD 1945 prinsip mengambil keputusan ada tiga, yaitu: *pertama*, prinsip bermusyawarah untuk bermufakat melalui wakil-wakilnya di badan-badan perwakilan.¹⁶ Pengambilan keputusan berdasarkan prinsip ini merupakan yang terbaik sepanjang dilakukan berdasarkan kepentingan rakyat, kejujuran dan objektivitas, bukan atas dasar rekayasa yang justru bertentangan dengan prinsip demokrasi. *Kedua*, melalui pemungutan suara berdasarkan suara yang terbanyak.¹⁷ Dalam hal ini UUD 1945 tidak menjelaskan bagaimana bentuk suara terbanyak itu, apakah yang paling banyak di antara suara-suara yang ada meski tidak mencapai separuh plus satu atau bentuk yang lain. Meski demikian, yang dimaksud dengan suara terbanyak ini mungkin mengikuti prinsip yang umum, yakni minimum separuh plus satu, yang diterima sebagai prinsip yang sehat (Prodjodikoro, 1981: 45). *Ketiga*, melalui persetujuan 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.¹⁸ Meski mendapat kritik dari Prof. Krabbe,¹⁹ pilihan cara ini tetap dipergunakan tetapi untuk hal yang khusus semisal dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar. Sebab apabila separuh plus satu dari jumlah suara dianggap cukup untuk mengubah Undang-Undang Dasar maka Undang-Undang

Dasar akan sangat mudah diubah, dan ini tidak baik bagi stabilitas kedudukan suatu negara (Prodjodikoro, 1981).

Pengambilan keputusan yang dilakukan DPR hanya mengadopsi dua dari antara tiga cara tersebut, yaitu pengambilan keputusan berdasarkan mufakat dan suara terbanyak.²⁰ Di sini definisi keputusan berdasarkan mufakat dan suara terbanyak juga tidak begitu jelas. Oleh karena itu, untuk menilai tata cara DPR dalam memutuskan calon Ketua MA agak sulit bahkan cenderung rancu. *Pertama*, apakah pengambilan keputusan tersebut berdasarkan mufakat atau suara terbanyak. Sebab inti dari keputusan yang dicapai melalui mufakat adalah kebulatan pendapat,²¹ sementara dalam masalah pemilihan calon Ketua MA tidak semua fraksi menyetujui rancangan keputusan. Itu berarti bahwa keputusan DPR tersebut bukan berdasarkan mufakat. Kemudian, apabila pengambilan keputusan melalui mufakat tidak mungkin lagi, maka keputusan seharusnya diambil berdasarkan suara terbanyak. Namun pemungutan suara tidak dilakukan oleh DPR dan tetap mensahkan keputusan secara "aklamasi" meski diwarnai *walk out* Fraksi PDI-P dan sikap *abstain* dari Fraksi Kebangkitan Bangsa. *Kedua*, DPR menganut sistem *one man one vote*.²² Namun dalam proses pemilihan

¹⁶Prinsip ini terletak pada sila ke-4 dari Pancasila yang termaktub dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945, yakni: "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan".

¹⁷Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945.

¹⁸Pasal 37 ayat (2) UUD 1945.

¹⁹Prof. Krabbe menyatakan bahwa dengan demikian suatu minoritas (kurang dari separuh jumlah suara) dapat menghalang-halangi suatu perubahan yang diinginkan oleh mayoritas. Dengan demi-

kian, suatu mayoritas harus tunduk pada suatu minoritas. Dan ini dianggap sangat ganjil.

²⁰Keputusan DPR-RI No. 16/DPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPR-RI, Bab XXI Pasal 177 sampai dengan Pasal 188.

²¹Keputusan DPR-RI No. 16/DPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPR-RI, Bab XXI Pasal 181.

²²Dalam Keputusan DPR-RI No. 16/DPR/1999, Pasal 183 ayat (1) dikatakan: "Pengambilan keputusan berdasarkan mufakat dilakukan setelah kepada para anggota rapat yang hadir diberi kesempatan un-

Ketua MA, yang mengajukan pendapat sebelum keputusan rapat diambil adalah fraksi-fraksi, sehingga yang muncul adalah pendapat dan saran-saran fraksi, bukan pendapat dan saran anggota rapat yang hadir. Berdasarkan hal-hal tersebut, maka dalam pengambilan keputusan ternyata DPR tidak konsisten dengan ketentuan atau aturan yang telah dibuatnya sendiri.

Demikian pula pengambilan keputusan yang dilakukan DPR dalam kasus Pansus *Buloggate* dan *Bruneigate*. Sebelum pengambilan keputusan dilakukan, penyampaian pendapat dan saran disampaikan oleh fraksi-fraksi, bukan oleh anggota rapat. Dalam pendapat fraksi-fraksi ini, delapan fraksi menyatakan menerima hasil penyelidikan Pansus, sementara dua fraksi (F-KB dan F-PDKB) menolak seluruh hasil Pansus. Alasan penolakan itu adalah karena hasil Pansus diambil melalui prosedur yang tidak benar. Adanya penolakan tersebut menyebabkan tidak terjadinya mufakat, maka pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak. Hasil penghitungan suara menunjukkan 393 anggota rapat setuju terhadap hasil Pansus dan 52 anggota lainnya menyatakan menolak (*Kompas*, 2 Februari 2001). Secara umum pengambilan keputusan ini lebih baik daripada yang terdahulu, kecuali dalam hal pendapat dan saran masih dilakukan oleh fraksi.

tuk mengemukakan pendapat serta saran, yang kemudian dipandang cukup untuk diterima oleh rapat sebagai sumbangan pendapat dan pikiran bagi penyelesaian masalah yang sedang dimusyawarahkan". Jadi menurut ketentuan ini, dalam pengambilan keputusan secara mufakat pun maka hak suara (pendapat dan saran) diberikan kepada perorangan atau anggota rapat, dan bukan kepada fraksi.

SIDANG ISTIMEWA MPR

SI-MPR dapat diselenggarakan atas tiga alasan, yaitu: *pertama*, atas permintaan Presiden dan/atau DPR untuk memilih Wakil Presiden apabila Wakil Presiden berhalangan tetap.²³ *Kedua*, bila Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap maka MPR dalam waktu selambat-lambatnya satu bulan setelah Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap sudah menyelenggarakan SI-MPR untuk memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden yang masa jabatannya berakhir sesuai dengan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang digantikannya.²⁴ *Ketiga*, atas permintaan DPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden apabila DPR menganggap Presiden sungguh melanggar UUD 1945 dan Haulan Negara.²⁵ Khusus untuk yang terakhir, DPR hanya dapat meminta SI-MPR setelah memberikan dua kali memorandum untuk mengingatkan Presiden.²⁶

Memorandum DPR tidak harus berakhir dengan Sidang Istimewa (SI) MPR, sebab kalau jawaban Presiden atas Memorandum DPR dapat memuaskan kalangan legislatif maka persoalannya akan berhenti di sini. Namun masalahnya sekarang, berlanjut

²³ Ketetapan MPR No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan, Pasal 4 ayat (1) jo. Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara, Pasal 6.

²⁴ Ketetapan MPR No. VII/MPR/1973, Pasal 5 ayat 1.

²⁵ Ketetapan MPR No. III/MPR/1978, Pasal 7 jo. Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR-RI, Pasal 50 ayat (3) sebagaimana telah diubah dua kali dan yang terakhir dengan Ketetapan MPR No. II/MPR/2000.

²⁶ Ketetapan MPR No. III/MPR/1978, Pasal 7 ayat (2), (3), dan (4).

atau tidaknya Memorandum menuju SI-MPR sangat tergantung dari respons Presiden. Jika respons Presiden tidak memuaskan DPR, maka Memorandum pertama DPR akan disusul dengan Memorandum kedua. Bila Memorandum kedua DPR juga tidak mendapat perhatian dari Presiden maka DPR dapat meminta MPR mengadakan SI untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. Ini mutlak harus diikuti dan tidak ada istilah SI-MPR yang dipercepat karena tidak ada dasar hukumnya. Dan adanya keinginan-keinginan untuk mempercepat SI-MPR tanpa prosedur yang benar, sekali lagi membuktikan bahwa terdapat individu atau kelompok yang tidak sabar untuk menjatuhkan Gus Dur dari posisi RI-1.

Tadi telah disebutkan bahwa DPR dapat menyampaikan Memorandum kepada Presiden apabila DPR menganggap Presiden telah sungguh melanggar UUD 1945 dan Haluan Negara. Dikatakan melanggar UUD 1945 apabila Presiden di dalam menjalankan pemerintahan dan kebijakannya tidak sesuai atau bahkan bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UUD 1945. Sementara yang dimaksud dengan melanggar haluan negara adalah menjalankan kebijakan-kebijakan tetapi menyimpang dari haluan negara dan/atau tidak menjalankan haluan negara. Yang dimaksud dengan haluan negara adalah seluruh ketentuan-ketentuan MPR, baik ketentuan MPR yang secara khusus mengatur tentang Garis-garis Besar Haluan Negara maupun ketentuan-ketentuan MPR lainnya (Kusnardi dan Saragih, 1978: 56).

Salah satu contoh bahwa Presiden telah melanggar haluan negara adalah sebagai berikut. Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesa-

tuan Nasional, Bab V Kaidah Pelaksanaan, angka 2 huruf b yang berbunyi: "Menugaskan kepada pemerintah untuk segera menyelesaikan masalah dan konflik secara damai di berbagai daerah dengan tuntas, adil, dan benar, dalam rangka memantapkan persatuan dan kesatuan nasional." Di berbagai daerah di Indonesia, seperti Aceh, Irian Jaya, Maluku, bahkan terakhir di Sampit, Kalimantan Tengah saat ini masih terjadi gejolak dan kerusuhan yang mengarah kepada disintegrasi bangsa. Dan semua itu belum bisa diatasi oleh pemerintah. Berdasarkan hal ini, Presiden dapat dianggap tidak mampu melaksanakan tugas yang diamanatkan ketetapan MPR No. V/MPR/2000, yang juga berarti melanggar haluan negara. Dengan demikian DPR dapat meminta SI-MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. Hanya saja muncul persoalan di sini bahwa tidak ada ketentuan (batas) waktu karena di situ hanya ditentukan "segera", sehingga sulit bagi DPR untuk menentukan kapan Presiden bisa dianggap telah melanggar haluan negara. Namun yang jelas Presiden hanya bisa dimintai pertanggungjawaban melalui SI-MPR jika secara sungguh telah melanggar UUD 1945 dan haluan negara. Tampaknya alasan ini yang lebih rasional bagi DPR jika benar-benar ingin meminta SI-MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden, dibandingkan karena alasan-alasan yang tidak jelas yang muncul dalam kasus *Buloggate* dan *Brunei-gate*.

Meski kemungkinannya cukup terbuka tetapi di dalam menggelar SI-MPR terdapat kendala lain yang bisa menghambat SI-MPR atau menyebabkan hasilnya menjadi tidak optimal dan tidak tepat sasaran. Misalnya, Ketetapan MPR mempunyai kelemahan ter-

tentu. Di dalam diktum beberapa Ketetapan MPR dikatakan bahwa perintah untuk melaksanakan isi dari Ketetapan tersebut tidak hanya ditujukan kepada Presiden tetapi juga kepada lembaga-lembaga tinggi negara lainnya.²⁷ Jika dalam pelaksanaan dari ketetapan tersebut ternyata gagal, siapa yang dianggap bersalah dan bertanggung jawab, apakah Presiden atau DPR atau lembaga tinggi negara lainnya, atau dua di antaranya, atau seluruhnya secara bersama-sama. Kalau salah satu, misalnya Presiden, apakah itu *fair* karena kesalahan mungkin tidak hanya terletak pada pemerintah. Presiden dapat berkilah bahwa kegagalan tersebut bukan hanya tanggung jawabnya, tetapi juga tanggung jawab lembaga-lembaga tinggi negara lainnya.

Persoalan lain juga akan muncul sendainya DPR juga harus bertanggung jawab, yakni bagaimana bentuk pertanggungjawabannya. Tentu tidak logis bila DPR bertanggung jawab kepada diri sendiri, karena anggota DPR adalah juga anggota MPR. Demikian pula tidak mungkin DPR akan menjatuhkan sanksi kepada dirinya sendiri. Lain halnya dengan Presiden, mekanisme per-

tanggungjawabannya jelas dan sanksinya adalah dicabut mandatnya dan diberhentikan dari jabatannya. Hal yang diskriminatif seperti ini tentu juga menjadi tidak *fair* karena kesalahan bisa berada di tangan semua lembaga tinggi negara, sehingga dengan demikian harus dipertanggungjawabkan secara bersama-sama pula.

KONSTITUSI SEBAGAI ACUAN

UUD 1945 menganut sistem pemerintahan kabinet presidensiil, yang dicirikan antara lain: *pertama*, selain berfungsi sebagai Kepala Pemerintahan, Presiden juga berfungsi sebagai Kepala Negara.²⁸ Sementara dalam sistem pemerintahan kabinet parlementer, pada umumnya Presiden hanya berfungsi sebagai Kepala Negara. *Kedua*, Presiden bertanggung jawab kepada MPR²⁹ dan bukan kepada parlemen (DPR). *Ketiga*, Presiden dan DPR (parlemen) mempunyai kedudukan yang sama kuat, artinya DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden, dan sebaliknya Presiden tidak dapat membubarkan parlemen (DPR). Dengan demikian menurut UUD 1945 kedudukan Presiden sangat kuat.

Namun perkembangan politik bisa membuat cerita menjadi lain, di mana Presiden Gus Dur yang dipilih secara demokratis un-

²⁷ Lihat Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, Pasal 4 yang mengatakan: "Menugaskan kepada Presiden Republik Indonesia selaku kepala pemerintahan negara serta menegaskan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya untuk melaksanakan ketetapan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ketetapan ini sesuai dengan fungsi, tugas, dan wewenangnya masing-masing, dan menyampaikan laporan pelaksanaannya setiap tahun dalam sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia". Juga dalam lampiran yang tidak terpisahkan dari Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, angka III Rekomendasi yang mengatakan: "Rekomendasi ini ditujukan kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat agar ditindaklanjuti sesuai dengan butir-butir rekomendasi di bawah ini: ... dan seterusnya".

²⁸ Fungsi Presiden sebagai kepala pemerintahan diatur dalam UUD 1945, Pasal 4 Ayat (1) yang menyatakan: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Sementara fungsi Presiden sebagai kepala negara ditegaskan oleh penjelasan Pasal 10 sampai dengan 15 UUD 1945 yang berbunyi: "Kekuasaan-kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal ini ialah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara".

²⁹ Lihat penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan: "Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis".

tuk menjalankan pemerintahan dinilai tidak mampu mengemban tugas yang diamanatkan UUD 1945. Dengan kinerjanya yang buruk, agenda reformasi dan *recovery* bidang-bidang politik dan ekonomi tidak bisa dilakukan dengan semestinya sehingga menyebabkan popularitas dan dukungan terhadap Presiden Gus Dur terus merosot. Oleh karena itu, agar persoalan tidak menjadi berlarut-larut dan menjadi lebih parah, muncul beberapa ide atau pemikiran serta upaya yang sebetulnya cukup menarik. *Pertama*, Presiden menyerahkan sepenuhnya kewenangan Kepala Pemerintahan kepada Wakil Presiden yang selanjutnya disarankan dikukuhkan dengan Ketetapan MPR, dan Presiden berperan sebagai Kepala Negara.³⁰ Ide ini boleh jadi merupakan solusi agar MPR tidak perlu lagi menggelar Sidang Istimewa. Selain menghemat biaya, cara ini juga mempunyai risiko paling kecil untuk mengakhiri kemelut politik nasional. Namun ide tersebut kurang memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam konstitusi, sebab menurut UUD 1945, Presiden berfungsi sebagai Kepala Pemerintahan sekaligus Kepala Negara. Berarti ide tersebut tidak konstitusional, karenanya Presiden Gus Dur menolak saran dari DPA tersebut.

Kedua, ide pembentukan koalisi permanen di kalangan DPR dan MPR (*Rakyat Merdeka*, 23 Februari 2001). Ide ini sebetulnya merupakan perkembangan dari jalinan kerja sama di antara beberapa fraksi

si yang selama ini telah dilakukan secara baik, terutama dalam hal-hal yang penting. Misalnya, ketika membahas berbagai isu. Jalinan kerja sama tersebut dinilai perlu dibuat permanen antara lima fraksi besar di DPR, yakni PDI-P, Golkar, PPP, Reformasi, dan PBB untuk menekan Presiden Gus Dur. Sampai di sini ide tersebut sebetulnya tidak ada masalah karena tidak ada larangan dari konstitusi untuk membuat koalisi. Namun koalisi memang tidak dikenal dalam sistem kabinet presidensiil. Koalisi biasanya hidup dan berkembang di dalam sistem kabinet parlementer, baik yang bertujuan untuk memperkuat pemerintahan maupun memperkuat oposisi. Oleh karena itu, jika ide koalisi permanen dimaksudkan untuk memberi dukungan kepada Megawati Soekarnoputri naik ke kursi Presiden merupakan fenomena baru dalam sistem kabinet presidensiil.

Ketiga, impeachment. Sebetulnya UUD 1945 tidak mengatur tentang hal ini. *Impeachment* hanya diatur dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara. Adanya peraturan yang menjadi landasan *impeachment* terhadap Presiden menjadikan kedudukan DPR dan Presiden tidak sama kuat. Sebab DPR dapat menjatuhkan Presiden meski melalui (SI) MPR,³¹ sementara Presiden tetap tidak bisa membubarkan DPR. Dengan demikian DPR akan menjadi diktator, sebab sewaktu-waktu DPR bisa memanggil

³⁰Salah satu butir saran yang disampaikan melalui surat tertanggal 6 Februari 2001 oleh Dewan Pertimbangan Agung (DPA) kepada Presiden (*Kompas*, 8 Februari 2001). Ide yang sama juga dikemukakan oleh Ketua Umum DPP Partai Golongan Karya yang juga Ketua DPR, Akbar Tandjung, usai membuka Rapat Kerja DPD Partai Golkar Bali di Denpasar (*Media Indonesia*, 17 Maret 2001).

³¹Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

SI-MPR untuk menjatuhkan Presiden. Selain itu, substansi *impeachment* sama dengan penggantian Presiden melalui Sidang Umum. Dengan demikian seyogyanya masalah *impeachment* juga dicantumkan dalam UUD 1945 dan tidak hanya dalam sebuah Ketetapan MPR seperti selama ini.

PENUTUP

Sebagai catatan penutup, terdapat beberapa hal sangat penting untuk mendapat perhatian bersama. *Pertama*, berbagai keruwetan yang terjadi setelah reformasi berjalan selama dua setengah tahun selalu bersumber dari sistem ketatanegaraan (konstitusi dan peraturan pelaksanaannya) lama yang hingga kini masih menjadi acuan kehidupan bernegara. Sebagai salah satu keruwetan tersebut adalah terjadinya berbagai konflik di antara elite (baca: Presiden, MPR, dan DPR) yang berselisih paham atau berbeda interpretasi atas pasal-pasal tertentu dari konstitusi itu. Konflik-konflik tersebut sangat mengganggu bahkan kontraproduktif bagi proses reformasi. Oleh karena itu, sudah waktunya Indonesia secara lebih serius memberikan skala prioritas pada usaha-usaha perbaikan terhadap sistem ketatanegaraan.

Kedua, mencermati konflik-konflik antara para elite politik menunjukkan belum adanya keinginan yang tulus dari para elite politik untuk menyelesaikan setiap persoalan dalam koridor hukum dan aturan main yang benar. MPR dan DPR ternyata juga tidak konsisten dengan konstitusi dan aturan

yang dibuatnya sendiri, sama tidak konsistennya dengan sikap yang ditunjukkan Presiden. Sikap dan perilaku para elite yang demikian akan sangat mempengaruhi sikap dan perilaku masyarakat di tingkat *grass root* yang senantiasa mencontoh panutan mereka.

Ketiga, sebagai pejabat publik, ucapan para elite tentunya sangat terkait dengan jabatannya, sehingga mempunyai dampak yang luas. Oleh karena itu, para elite agar membatasi diri dan berhati-hati dalam menyampaikan pernyataan. Selain itu, setiap persoalan agar dibicarakan atau diselesaikan secara kelembagaan, artinya bila MPR atau DPR ingin mengomentari kebijakan Presiden agar dilakukan melalui sebuah surat resmi MPR atau DPR sebagai lembaga. Demikian juga sebaliknya, Presiden dapat menulis surat resmi kepada MPR atau DPR jika ingin menanggapi pernyataan MPR atau DPR. Perang pernyataan yang isinya hanya saling menyalahkan melalui media massa sudah waktunya diakhiri. Sebab selain tidak elegan, juga tidak mendidik atau kontraproduktif bagi pembangunan demokrasi.

KEPUSTAKAAN

- Hartono, M. Dimiyati. 2001. "Tinjauan Hukum: Cara Kerja Pansus Buloggate dan Bruneigate", *Suara Pembaruan*, 1 Maret.
- Kusnardi, Moh. dan Bintan R. Saragih. 1978. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: PT Gramedia.
- Prodjodikoro, Wirjono. 1981. *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*. Jakarta-Bandung: PT Eresco.

Indonesia dan Kecenderungan Intervensi Internasional*

Rizal Sukma

Proses perumusan sikap mengenai masalah intervensi internasional bagi Indonesia dalam pelaksanaannya masih menghadapi dilema. Di satu pihak, Indonesia tampaknya ingin menyejajarkan perubahan dan proses demokratisasi di dalam negeri dengan politik luar negeri. Namun, di lain pihak, pemerintah menunjukkan sikap hati-hati untuk tidak mengabaikan posisi tradisional ASEAN. Oleh karena itu, semakin kuat tekanan demokratisasi di dalam negeri dan semakin menonjolnya peran aktor non-negara, maka tekanan terhadap perubahan akan semakin besar. Akibatnya, perubahan sikap Indonesia terhadap masalah ini akan melahirkan tekanan baru bagi prinsip non-Interference seperti yang dilakukan oleh ASEAN.

PENDAHULUAN

PERDEBATAN mengenai prinsip non-intervensi dalam hubungan internasional sebenarnya bukan merupakan hal baru. Sejak berakhirnya Perang Dunia Kedua, persoalan ini sudah menjadi bahan topik dan aspek kontroversial dalam hubungan antarnegara. Di satu pihak, misalnya, Piagam PBB secara tegas menyatakan bahwa dalam rangka menjaga perdamaian internasional *"all members shall refrain in their international relations from the threat or use of threat against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations"* (pasal 2 ayat 4). Kemudian, pasal 2 ayat 7 dengan tegas juga menjamin kedaulatan sebuah negara: *"Nothing contained in the*

present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state". Di samping itu, *Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations* juga mengingatkan kewajiban sebuah negara berdaulat untuk tidak ikut campur dalam masalah-masalah domestik negara lain.

Namun, di lain pihak, Piagam PBB juga mengandung ketentuan-ketentuan yang kontradiktif dengan kewajiban setiap negara untuk menghormati kedaulatan, memegang prinsip *non-intervension* dalam urusan domestik sebuah negara, dan menghindari penggunaan kekuatan. Misalnya, pasal 1 ayat 2 Piagam PBB mengakui adanya hak untuk menentukan nasib sendiri (*self-determination*). Di samping itu, Piagam PBB juga memberi hak kepada Dewan Keamanan untuk menggunakan kekuatan dalam

* Makalah disampaikan pada Forum Dialog VII Litbang Deplu "Politik dan Keamanan Regional Pasca Perang Dingin". Bandung, 7 Juli 2000.

kasus adanya ancaman atau gangguan terhadap perdamaian internasional atau dalam kasus terjadinya tindak agresi (Pasal 7, ayat 39 dan 42). Dengan kata lain, Piagam PBB juga memberi peluang bagi diperbaikannya prinsip kedaulatan dan penggunaan kekuatan dalam kondisi tertentu.

Makalah ini menyoroti kontroversi seputar masalah non-intervensi tersebut. Pembahasan dalam makalah ini dibagi ke dalam dua bagian. Bagian pertama membahas konsep "intervensi" serta perdebatan mengenai bisa tidaknya intervensi kemanusiaan dibenarkan. Bagian kedua menyoroti kecenderungan sikap dan posisi Indonesia, serta beberapa saran mengenai strategi diplomasi Indonesia dalam menghadapi kecenderungan "intervensi internasional baru" dewasa ini.

INTERVENSI DAN INTERVENSI KEMANUSIAAN: DIMENSI "BARU" HUBUNGAN INTERNASIONAL

Harus diakui bahwa mendefinisikan apa yang dimaksud dengan "intervensi" bukanlah hal yang mudah. Namun, dilihat dari konteks prinsip non-intervensi, secara umum "intervensi" dapat diartikan sebagai "tindakan secara paksa sebuah negara atau sekelompok negara, dengan menggunakan kekerasan, terhadap negara lain di luar kehendak dari negara yang menjadi sasaran intervensi, dengan tujuan menghilangkan kontrol negara tersebut terhadap sesuatu masalah". Secara lebih kongkret, tindakan sebuah negara terhadap negara lain dapat dikategorikan sebagai tindak intervensi apabila tindakan itu melibatkan aksi-aksi penggunaan kekuatan yang melintasi batas-batas wilayah negara yang menjadi sa-

saran intervensi, dengan tujuan tertentu (lihat, misalnya, Hwee (2000)). Tindakan intervensi dalam pengertian demikian harus dibedakan dengan tindakan *exercise of political influence* seperti upaya sebuah negara untuk mempengaruhi proses politik di negara lain, atau untuk mempengaruhi sebuah kebijakan dari negara lain.

Signifikansi prinsip "non-intervensi" dalam hubungan internasional semakin terasa sejak berakhirnya Perang Dunia Kedua. Kekacauan dan bencana yang diakibatkan oleh perang melahirkan keinginan kuat di kalangan masyarakat internasional untuk menekankan pentingnya ketertiban dalam hubungan antarnegara. Dalam hal ini, prinsip non-intervensi sebagai konsekuensi logis dari konsep kedaulatan dilihat sebagai prasyarat utama bagi terciptanya perdamaian dunia. Dan, sulit dibantah bahwa prinsip saling menghormati kedaulatan masing-masing, yang diwujudkan dalam sikap tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing, menjadi salah satu penunjang terciptanya tatanan sistem internasional yang relatif stabil sampai akhir dekade 1980-an. Dalam hal ini, kondisi Perang Dingin juga ikut mendorong sakralisasi prinsip kedaulatan dan non-intervensi dalam hubungan internasional.

Namun, dengan berakhirnya Perang Dingin, kontroversi mulai muncul di seputar tiga konsep utama yang tercakup dalam Piagam PBB, yakni kedaulatan, yurisdiksi domestik, dan perdamaian internasional. Meskipun kedaulatan dan yurisdiksi domestik sampai sekarang masih terus menjadi norma utama dan sokoguru dari sistem hubungan internasional (lihat, misalnya, Tay and Talib (1997: 258)). Berakhirnya Perang Dingin telah memunculkan kembali

berbagai pertanyaan mengenai tingkat absolut dari konsep tersebut, baik ketika dihubungkan dengan berbagai deklarasi internasional lainnya seperti Deklarasi Hak Asasi Manusia (HAM) maupun jika dilihat dari konteks persoalan-persoalan domestik yang memiliki implikasi yang melewati batas-batas yurisdiksi nasional sebuah negara. Dalam situasi demikian, persoalan-persoalan "domestik" bisa dilihat sebagai ancaman serius bagi perdamaian regional dan internasional (Valenton, 1999).

Dengan semakin menonjolnya interdependensi dewasa ini, batas antara wilayah domestik dan internasional semakin kabur pula. Sebagian negara masih terus ingin memegang secara ketat pandangan bahwa kedaulatan nasional merupakan kerangka utama yang menegaskan pemilahan antara masalah dalam negeri dan luar negeri. Namun, dalam kenyataannya, akibat globalisasi dan perubahan ekonomi dan teknologi yang cepat seperti sekarang, semakin sulit bagi negara-negara demikian untuk mempertahankan dikotomi domestik-eksternal demikian secara ketat. Lagipula, bukanlah hal yang baru apabila sebuah peristiwa yang terjadi dalam yurisdiksi domestik sebuah negara dapat membawa konsekuensi-konsekuensi transnasional bagi negara lain.

Semakin pentingnya isu-isu internasional "baru" seperti hak asasi manusia, demokrasi, dan lingkungan hidup dalam hubungan antarnegara sekarang ini merupakan contoh-contoh kongkret yang telah "membuka" batas antara lingkungan domestik dan internasional sebuah negara. Suka atau tidak, batas demikian semakin kabur di mata sebagian besar negara Barat, dengan dijadikannya isu-isu tersebut

sebagai komponen kunci dalam politik luar negeri mereka (Sukma, 1997). Dengan kata lain, pemilahan yang kaku dan ketat antara lingkungan domestik dan internasional lebih merupakan konstruksi teoretis dan legal ketimbang sebuah realitas-empiris.

Intervensi Kemanusiaan

Dalam konteks perubahan lingkungan internasional demikian, bentuk intervensi yang seringkali dilakukan adalah apa yang disebut "intervensi kemanusiaan". Bentuk intervensi ini pula yang sebenarnya menjadi topik perdebatan tajam sekarang ini, yang menimbulkan kontroversi di kalangan masyarakat internasional. Sejak berakhirnya Perang Dingin, terdapat kecenderungan untuk mengemas berbagai tindak intervensi dalam bentuk dan argumen intervensi kemanusiaan. Kecenderungan ini bermula dari semakin kuatnya rasa ketidakberdayaan di kalangan masyarakat internasional dalam mencegah terjadinya berbagai kejahatan terhadap kemanusiaan dan pelanggaran berat HAM di berbagai belahan dunia selama periode Perang Dingin. Karena tingginya tingkat kesakralan prinsip kedaulatan, sebagai prasyarat terciptanya ketertiban internasional dalam struktur sistem internasional Perang Dingin yang konfrontatif, masyarakat internasional hanya menjadi penonton pasif dari berbagai kejahatan kemanusiaan yang terjadi. Dengan kata lain, demi ketertiban masyarakat internasional terpaksa mengorbankan keadilan.

Namun, meskipun kerangka legal mengenai kedaulatan dan penggunaan kekuatan tidak mengalami perubahan, intervensi kemanusiaan menjadi sebuah pilihan

politik dan moral ketika kemungkinan risiko terganggunya ketertiban mulai berkurang dengan berakhirnya Perang Dingin. Kasus-kasus intervensi di Kamboja, Irak Selatan, Somalia, Bosnia, Rwanda, Haiti, Yugoslavia/Kosovo, dan Timor Timur merupakan kasus-kasus intervensi di mana tindakan demikian tidak merupakan tindakan yang merusak stabilitas internasional. Sebaliknya, tindakan intervensi tersebut dikemas dalam bentuk "intervensi kemanusiaan" yang justru dimaksudkan untuk menjaga perdamaian dan stabilitas internasional.

Legitimasi terhadap intervensi kemanusiaan ini semakin kuat ketika Sekretaris Jenderal PBB Kofi Annan meletakkan norma-norma baru mengenai hal ini. Dalam pidatonya bulan September 1999 di depan Majelis Umum PBB, Kofi Annan menegaskan bahwa *"massive and systematic violations of human rights -- wherever they may take place -- should not be allowed to stand"*. Ia juga menegaskan bahwa dunia sekarang ini telah memasuki sebuah era baru, yakni era "intervensi PBB" di mana tidak ada lagi satu negara pun dapat melakukan "tindak kriminal" dengan berlindung di balik asumsi kesakralan batas negara dan kedaulatan, tanpa adanya risiko mengundang Dewan Keamanan untuk mengambil tindakan demi menghentikan kejahatan atas kemanusiaan. Pandangan Sekjen PBB ini jelas mencerminkan adanya perubahan pemahaman mengenai absolutisme konsep kedaulatan. Seperti yang dikemukakan oleh Kofi Annan sendiri, sekarang ini *"state sovereignty is being redefined in its most basic sense"* (Annan, 1999). Dengan kata lain, kedaulatan dan prinsip non-intervensi tidak dapat lagi dijadikan alasan pembenar bagi tindak pelanggaran HAM, meski-

pun hal itu terjadi dalam yurisdiksi domestik sebuah negara.

Dapatkah Intervensi Kemanusiaan Dibenarkan?

Meskipun tingkat penerimaan internasional terhadap perlunya intervensi kemanusiaan ini semakin kuat, perdebatan di sekitar isu ini masih jauh dari definitif. Masyarakat internasional masih terbagi ke dalam tiga kelompok besar, yakni kelompok yang mendukung perlunya intervensi kemanusiaan, kelompok yang menentang, dan kelompok yang masih belum dapat menentukan pilihan. Masing-masing kelompok ini memiliki argumen yang cukup kuat dalam mempertahankan posisi mereka.

Kelompok yang mendukung berpendapat bahwa hubungan internasional bukan lagi semata-mata merupakan kegiatan untuk menciptakan stabilitas dan keamanan pada tatanan antarnegara. Seperti yang dikemukakan oleh Kofi Annan, "PBB sebelumnya hanya berurusan dengan pemerintah. Sekarang kita menyadari bahwa perdamaian dan kemakmuran tidak dapat dicapai tanpa adanya kemitraan yang melibatkan pemerintah, organisasi internasional, masyarakat bisnis dan *civil society*".¹ Kelompok ini juga berpendapat bahwa upaya menciptakan keamanan harus difokuskan pada *human security*. Dalam konteks ini, pelanggaran terhadap HAM secara brutal dan besar-besaran jelas merupakan ancaman terhadap kemanusiaan, dan pada gilirannya menjadi sumber ancaman bagi perdamaian internasional. Oleh karena itu, intervensi kemanusiaan untuk

¹ Dikutip dari Nakayama (1999).

mencegah tindakan demikian menjadi kewajiban masyarakat internasional.

Kelompok yang menentang berpendapat bahwa kedaulatan masih merupakan nilai tertinggi dalam hubungan internasional yang masih didominasi oleh aktor negara. Oleh karena itu, intervensi dalam bentuk apapun, termasuk intervensi kemanusiaan, tidak dapat dibenarkan. Cina dan Rusia merupakan dua anggota Dewan Keamanan PBB yang sampai sekarang masih terus menentang intervensi kemanusiaan atas dasar apapun. Dalam hal ini, sensitivitas Moskow dan Beijing terhadap masalah ini dapat dilihat sebagai refleksi dari masalah domestik di kedua negara tersebut. Di samping itu, terdapat pula kekhawatiran -- terutama di kalangan dunia berkembang -- bahwa intervensi kemanusiaan dapat dijadikan alasan bagi negara-negara besar/kuat untuk melakukan intervensi terhadap negara-negara kecil/lemah.

Kelompok ketiga, kelompok mayoritas, berpendapat bahwa sampai sekarang masih sulit untuk menentukan apakah intervensi kemanusiaan dapat dijadikan norma baru dalam hubungan internasional. Kelompok ini berpendapat bahwa masih dibutuhkan diskusi yang mendalam dan panjang sebelum konsensus dapat dicapai. Argumen yang kerap dikemukakan oleh kelompok ini adalah, bahwa intervensi kemanusiaan masih sarat dengan berbagai pertanyaan yang belum terjawab. Dalam hal ini, terdapat empat isu penting yang masih terus menjadi pembahasan, yakni (a) syarat intervensi, (b) pengambil keputusan intervensi, (c) pelaku intervensi, dan (d) metode intervensi. Dalam kondisi seperti apa intervensi kemanusiaan dapat dibenarkan? Siapa yang berhak untuk memutuskan ka-

pan intervensi kemanusiaan perlu dilakukan? Bagaimana menentukan siapa yang harus melakukan intervensi kemanusiaan? Bagaimana intervensi tersebut harus dilakukan? Sebelum masyarakat internasional mencapai konsensus mengenai keempat hal tersebut, maka intervensi kemanusiaan belum dapat dijadikan norma internasional yang berlaku secara universal.

POSISI INDONESIA: KONSERVATISME DAN KEMUNGKINAN PERUBAHAN

Lantas, bagaimana posisi resmi Indonesia di bawah pemerintahan Abdurrahman Wahid mengenai hal ini? Menilai posisi Indonesia mengenai masalah non-intervensi ini pada saat sekarang jelas tidak mudah, karena tiga alasan. *Pertama*, pemerintahan Presiden Wahid baru berkuasa selama sekitar 10 bulan. Dalam periode singkat itu, wajar kalau pemerintah belum terlibat aktif dalam membahas isu-isu politik luar negeri secara luas. Dalam hal ini, prakarsa politik luar negeri masih terkonsentrasi pada upaya untuk memperbaiki citra Indonesia di mata dunia internasional.

Namun, pergulatan mengenai soal ini sudah mulai terasa. Meskipun unsur-unsur kesinambungan masih terlihat, tekanan untuk perubahan tidak dapat diabaikan begitu saja. Dan, sampai sejauh ini, pergulatan itu masih tercermin dalam kontradiksi. Di satu pihak, pemerintah Indonesia masih tetap sensitif terhadap apa yang dipersepsikannya sebagai kecenderungan negara-negara asing untuk ikut campur dalam masalah internal Indonesia. Kasus Timor Timur, misalnya, telah memperkuat ketidakpuasan Indonesia terhadap apa yang dilihatnya sebagai "intervensi asing".

Dan, kekhawatiran demikian tidak hanya terlihat di kalangan elite politik saja, tetapi juga di kalangan masyarakat umumnya. Kecurigaan di dalam negeri terhadap intervensi asing ini diperkuat pula oleh kekhawatiran terhadap kemungkinan disintegrasi nasional. Misalnya, terdapat kecurigaan akan adanya "konspirasi Barat untuk memecah belah Indonesia".²

Dalam konteks domestik demikian, tidak mengherankan apabila Presiden Wahid menyatakan dukungannya terhadap prinsip *non-interference* yang dianut ASEAN. Menurut Presiden Wahid, "*the only thing that counts in that each state has sovereignty*" (*Asiaweek*, 19 November 1999: 38). Namun, di lain pihak, pernyataan-pernyataan Presiden Wahid menunjukkan batas yang tipis antara *interference* dan *non-interference* dalam masalah internal negara lain. Misalnya, sulit untuk mengatakan bahwa Presiden Wahid tidak melakukan campur tangan dalam masalah internal Laos ketika pada saat konferensi pers di Vientiane, ia berbicara soal pentingnya keterbukaan (*Kompas*, November 1999). Lalu, sebelum berangkat ke Myanmar, Presiden Wahid juga menyatakan keinginannya untuk bertemu dengan pemimpin oposisi Myanmar Aung San Suu Kyi. Di satu pihak, ia mengatakan bahwa ia tidak suka ikut campur dalam masalah dalam negeri orang lain, namun di lain pihak Presiden Wahid mengatakan bahwa ia ingin "berkenalan dengan

kedua belah pihak" (*Asiaweek*, 19 November 1999).

Sikap demikian mencerminkan dilema yang dihadapi pemerintah baru. Di satu pihak, Presiden Wahid tampaknya ingin menyejajarkan perubahan dan proses demokratisasi di dalam negeri dengan politik luar negeri. Namun, di lain pihak, ia juga menunjukkan sikap hati-hati untuk tidak mengabaikan posisi tradisional ASEAN secara drastis. Karena itu, kalau tekanan demokratisasi di dalam negeri semakin menguat, dan peranan aktor non-negara semakin menonjol, bukan tidak mungkin tekanan untuk perubahan akan semakin besar pula. Dalam konteks demikian, perubahan dalam sikap Indonesia mengenai masalah ini akan melahirkan tekanan baru bagi prinsip *non-interference* seperti yang dijanjikan oleh ASEAN seperti sekarang ini.

Namun, dalam waktu dekat, perubahan drastis tampaknya tidak akan terjadi. Kekhawatiran domestik terhadap kemungkinan intervensi asing akan terus menjadi faktor penting yang mencegah perubahan demikian. Perubahan mendadak dalam sikap Indonesia terhadap prinsip *non-interference* sebagai nilai kunci ASEAN akan bertentangan dengan perasaan ketidakamanan domestik, serta kerentanan internal dan kerawanan terhadap intervensi asing. Dengan kata lain, problem domestik masih terus menjadi hambatan dalam politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden Wahid.

Meskipun perubahan berarti dalam sikap Indonesia masih belum akan terjadi dalam waktu dekat, hal itu bukan berarti bahwa Indonesia tidak perlu memulai proses perumusan sikap mengenai masalah intervensi internasional ini. Oleh karena itu,

²Lihat, "Benarkah Amerika Serikat Terlibat?" *Adi*, 17-23 Maret 1999; "Zionisme Menyusup ke Indonesia" *Garda*, 1-15 Maret 1999; "Intel Asing Hasut Rakyat Timtim Pilih Merdeka" *Garda*, 2-8 Agustus 1999; "Timor Timur: Ancaman Invasi Asing", *D&R*, 13-18 September 1999; dan "Bila Aceh Merdeka", *Sabili*, No. 12, Vol. VII, 1 Desember 1999.

pertanyaan utama yang perlu diajukan adalah, perlukah Indonesia merasa khawatir dalam menghadapi gejala tersebut sehingga perlu dilakukan upaya untuk mencegahnya? Sejalan dengan perubahan yang terjadi di Indonesia, setidaknya ada tiga hal yang perlu diperhatikan. *Pertama*, Indonesia tidak perlu terlalu curiga dan khawatir secara berlebihan terhadap kecenderungan intervensi kemanusiaan. Karena intervensi kemanusiaan hanya dimaksudkan untuk mencegah terjadinya pelanggaran HAM secara brutal dan besar-besaran, maka kemungkinan terjadinya intervensi terhadap Indonesia pasti dapat dicegah apabila Indonesia mampu mencegah terjadinya pelanggaran HAM secara besar-besaran dalam yurisdiksi teritorialnya.

Kedua, Indonesia perlu segera melibatkan diri dalam perdebatan mengenai prinsip-prinsip intervensi kemanusiaan pada segala tatanan, nasional, regional, dan internasional. Dalam hal ini pemerintah, khususnya Deplu, perlu melakukan kajian melalui serangkaian dialog publik dengan berbagai pihak di dalam negeri, khususnya dengan komunitas *civil society*. Forum dialog ini merupakan langkah awal yang cukup positif. Upaya demikian penting dalam rangka merumuskan pandangan dan, kalau mungkin, posisi Indonesia mengenai isu tersebut. Dengan demikian, Indonesia akan dapat ikut serta meletakkan prasyarat, norma dan mekanisme intervensi kemanusiaan.

Ketiga, dalam konteks ASEAN, Indonesia perlu mendukung gagasan *flexible engagement* yang digulirkan oleh Thailand dan Filipina. Sikap ini penting untuk menunjukkan bahwa Indonesia mampu meng-

akomodasikan dilema ketertiban dan keadilan di Asia Tenggara. Di satu pihak, Indonesia menyadari bahwa intervensi akan merusak tatanan politik regional. Namun, di lain pihak, Indonesia perlu menunjukkan bahwa sebagai negara demokrasi yang menjunjung tinggi HAM, pihaknya tidak akan lepas tangan sekiranya terjadi pelanggaran HAM secara brutal dan besar-besaran di salah satu negara anggota ASEAN. Konsep *flexible engagement* akan memungkinkan ASEAN untuk mengambil prakarsa aktif dalam mencegah terjadinya kemungkinan demikian, tanpa harus menggunakan kekuatan bersenjata yang secara implisit termuat dalam konsep intervensi kemanusiaan. Konsep *flexible engagement* memungkinkan implementasi "diplomasi preventif" sebagai sarana penegakan ketertiban dan keadilan sekaligus.

KEPUSTAKAAN

- Annan, Kofi A. 1999. "Two Concepts of Sovereignty", *The Economist*, 18 September.
- Hwee, Yeo Lay. 2000. "Background Notes", makalah disiapkan untuk *ASEAN Scholars' Roundtable on Sovereignty and Intervention*, Singapura, 3-4 Juli.
- Nakayama, Toshiro. 1999. "Principles of Non-Intervention: A Japanese Perspective", makalah disampaikan pada *CSCAP Working Group on Comprehensive Security Meeting*, Seoul, 1-2 Desember.
- Sukma, Rizal. 1997. "ASEAN dan Problematik Intervensi Konstruktif" (ASEAN and the Problematique of Constructive Intervention), *Kompas*, Jakarta, Juli.
- Tay, Sinom and Obood Talib. 1997. "The ARF: Preparing for Preventive Diplomacy", *Contemporary Southeast Asia*, vol. 19, no. 3 (Desember).
- Valenton PN, Joel V. 1999. "Re-Examining the Principle of Non-Intervention in the Region: A Philippine Perspective", makalah disampaikan pada *CSCAP Working Group on Comprehensive Security Meeting*, Seoul, 1-2 Desember.

Ratifikasi Traktat Pelarangan Menyeluruh Uji Coba Nuklir/CTBT dan Kepentingan Nasional Indonesia

Bantarto Bandoro

Gelombang globalisasi yang sarat dengan kemajuan teknologi dan persenjataan telah membuat lingkungan dan keamanan global menjadi rawan serta masih menghadapi ancaman bahaya penggunaan dan uji coba nuklir. Traktat Pelarangan Menyeluruh Uji Coba Nuklir (CTBT), adalah sebuah instrumen yang mengikat komunitas internasional bagi penghapusan senjata nuklir dan pelarangan seluruh uji coba nuklir yang menggunakan metode ledakan. Telah sejak lama Indonesia memiliki sikap dan determinasi atas penghapusan senjata-senjata nuklir untuk menjamin eliminasi total senjata pemusnah massal. Meskipun Indonesia telah menandatangani CTBT akan tetapi belum meratifikasi traktat tersebut. Untuk memperkuat diplomasi multilateral Indonesia dalam masalah-masalah perlucutan senjata maka ratifikasi traktat menjadi penting. Ratifikasi diperlukan untuk menunjukkan konsistensi sikap Indonesia yang menentang keberadaan senjata nuklir selain akan meningkatkan kredibilitas Indonesia dalam menangani persoalan-persoalan keamanan internasional yang berdimensi nasional.

(1) "the fabric of international security is showing signs of unravelling" that "not all countries share the view that the usefulness of nuclear weapons is declining" and that "unless concerted actions is taken, and taken soon, to reverse these dangerous trends, non proliferation and disarmament treaties could become hollow instruments" (The Tokyo Forum Report, July 1999).

(2) "success of this Treaty is worth every ounce of efforts. Its failure would deal a heavy blow to multilateral arms control and send a fatal signal in terms of our security in the 21st century. Its entry into force ... would inject new dynamism in to the process of global disarmament" (Joschka Fischer, Vienna CTBT Article XIV Conference, 1999).¹

PENDAHULUAN

KUTIPAN di atas adalah sebuah refleksi dari harapan masyarakat internasional akan berlakunya Traktat Pelarangan Menyeluruh Uji Coba Nuklir (*Comprehensive Test Ban Treaty/CTBT*), dan keprihatinan masyarakat internasional mengenai bahaya senjata nuklir dan bahwa instrumen pelarangan senjata nuklir hanya

akan menjadi suatu yang tidak berarti jika tidak dilakukan upaya bersama mengatasi efek penggunaan nuklir. Ini berarti bahwa perdamaian dan keamanan pada tingkat global dan regional akan sangat ditentukan

¹Sebagaimana dikutip dari Johnson (1999).

oleh tingkat komitmen politik setiap anggota komunitas internasional untuk menjadikan diri mereka sebagai bagian dari upaya kolektif dalam mengeliminasi segala macam sumber ancaman (utamanya nuklir) terhadap perdamaian dan keamanan (internasional).

Langkah-langkah unilateral penghapusan senjata nuklir dan berbagai komponennya hanya akan berarti sejauh hal itu dilihat sebagai bagian dari proses membangun saling percaya (*Confidence Building Measures/CBM*). Langkah-langkah deklarasi sepihak, transparansi dan menahan diri dapat menjadi faktor yang menstimulasi proses pelarangan secara menyeluruh penggunaan dan uji coba nuklir. Tetapi langkah-langkah demikian masih belum memberi jaminan kuat bahwa masyarakat internasional akan bebas dari kemungkinan penggunaan dan uji coba senjata nuklir. Oleh karena itu, instrumen-instrumen yang memiliki daya ikat yang lebih kuat dibutuhkan sebagai semacam asuransi bagi dunia masa depan yang bebas dari ancaman penggunaan dan uji coba senjata nuklir.

Salah satu instrumen internasional yang dimaksud adalah Traktat Pelarangan Menyeluruh Uji Coba Nuklir (CTBT) yang diterima pada 24 September 1996. CTBT merupakan perjanjian internasional yang menjadi dasar pelarangan secara menyeluruh berbagai macam uji coba nuklir. Selain itu, CTBT bukan hanya mengekang pengembangan dan peningkatan kualitatif senjata nuklir dan pengembangan senjata nuklir yang lebih canggih, tetapi juga memberi mandat untuk memonitor dan melakukan verifikasi intrusif melalui *on site inspections* (OSI). Keamanan nasional dan internasional

akan lebih terjamin dengan adanya CTBT daripada jika sama sekali tidak ada CTBT.

Indonesia telah sejak lama konsisten dengan sikapnya yang mendukung penghapusan senjata nuklir dan berpendapat bahwa traktat tersebut harus berfungsi sedemikian rupa sehingga mampu menghentikan proliferasi senjata nuklir secara vertikal dan horizontal. Dari sudut pandang Indonesia, traktat tersebut memiliki dua sasaran, yaitu mencegah proliferasi senjata nuklir dan menangkal negara-negara nuklir dan negara lain yang memiliki kapabilitas nuklir untuk memproduksi dan membangun senjata-senjata nuklir baru. Adalah keyakinan Indonesia bahwa hanya melalui *true zero yield* CTBT sasaran tersebut dapat tercapai.²

Hingga kini Indonesia belum meratifikasi CTBT, padahal menurut Pasal XIV ayat 2 CTBT Indonesia adalah salah satu dari 44 negara yang ratifikasinya diperlukan supaya CTBT bisa berlaku. Tulisan ini mencoba memahami signifikansi ratifikasi CTBT oleh Indonesia dilihat dari perspektif kepentingan nasional Indonesia.

Bagian pertama tulisan membahas keterkaitan politik luar negeri Indonesia dengan persoalan keamanan internasional. Lahirnya rezim baru di Indonesia dan karena itu pula membuka lembaran baru dalam hubungan luar negeri Indonesia telah memunculkan tantangan-tantangan keamanan baru berskala regional dan global. Indonesia yakin bahwa tantangan keamanan internasional dewasa ini masih akan ber-

²Lihat pidato Agus Tarmidzi, Duta Besar/Perwakilan Tetap Indonesia untuk PBB di Geneva tentang CTBT. <http://www3.itu.ch/missions/Indonesia/cd2.htm>.

asal dari kemungkinan proliferasi dan uji coba senjata nuklir.³ Tantangan demikian membuat Indonesia harus lebih giat membangun dan memperkuat rezim non-proliferasi nuklir. Konsekuensinya, Indonesia bukan saja harus mereposisi dan meredefinisi kebijakan luar negerinya yang menyangkut isu-isu keamanan internasional, tetapi juga meningkatkan kinerja aparatur politik luar negerinya (Deplu dan perwakilan-perwakilan RI di luar negeri) untuk memajukan kebijakan nasional Indonesia dalam bidang keamanan internasional dan perlucutan senjata.

Bagian kedua dari tulisan secara khusus menyorot konsekuensi nasional, regional dan internasional dari ratifikasi Indonesia atas CTBT, baik itu menyangkut citra internasional Indonesia maupun komitmennya terhadap upaya-upaya internasional perlucutan dan pengendalian senjata. Bagian ketiga dan terakhir dari tulisan menawarkan beberapa rekomendasi kebijakan, baik itu berhubungan dengan rencana atau proses ke arah ratifikasi maupun pasca ratifikasi.

POLITIK LUAR NEGERI RI DAN ISU KEAMANAN INTERNASIONAL

Proses globalisasi dalam berbagai bidang yang hingga kini masih berlangsung telah mendorong negara-negara di dunia untuk mengambil langkah-langkah antara lain sebagai berikut: (1) kaji ulang posisi dan peran internasional mereka dalam berbagai bidang kehidupan; (2) redefinisi kebijakan nasional mereka mengenai ma-

salah-masalah keamanan internasional; (3) membangun jaringan kerja sama yang lebih intensif untuk mengatasi masalah-masalah bersama; (4) intensifikasi pertemuan-pertemuan nasional, regional dan internasional untuk membahas berbagai masalah; dan (5) penguatan kembali landasan fundamental keamanan nasional dan internasional.

Meskipun dunia menyaksikan berbagai kemajuan dalam bidang perlucutan dan pengendalian senjata baik secara bilateral maupun multilateral,⁴ gelombang globalisasi yang terus dibayang-bayangi oleh kemajuan dalam bidang teknologi dan persenjataan membuat lingkungan politik dan keamanan global kian menjadi sangat rawan. Produk-produk hukum yang dihasilkan melalui mekanisme multilateral ternyata belum memberi jaminan penuh atas keamanan internasional dari bahaya penggunaan dan uji coba nuklir. Belum lagi perkembangan-perkembangan pada tingkat regional, terutama di Asia Timur,⁵ yang sangat tidak mendukung proses pengendalian senjata. Demikian pula di Asia Selatan, konflik India-Pakistan sempat membuat masyarakat internasional khawatir akan penggunaan senjata nuklir sebagai instru-

⁴Selama periode 1991 hingga 1997 dunia menyaksikan beberapa kemajuan dalam mencegah proliferasi senjata, misalnya: pengendalian senjata secara bilateral antara AS dan Federasi Rusia dengan START I (1991) dan START II (1993); diterimanya konvensi senjata kimia (1993); perpanjangan *Non-Proliferation Treaty* (NPT) secara tidak terbatas (1995); traktat pelarangan menyeluruh uji coba nuklir (1996); dan traktat pelarangan ranjau darat anti personil (1997).

⁵Di kawasan ini tingkat proliferasi peluru kendali jarak menengah dan antarbenua cukup tinggi, sementara Cina kini dalam proses pengembangan sistem senjata ofensif seperti bom neutron, dan MIRV.

³Lihat pidato akhir tahun Menlu Alwi Shihab, 1999.

men perang mereka. Perkembangan semacam ini dan kemacetan berbagai perundingan multilateral lainnya akan semakin mengurangi harapan masyarakat internasional akan hapusnya senjata nuklir.

Apa yang hendak dikatakan di sini adalah bahwa hingga kini masih terdapat negara-negara yang justru mengandalkan senjata-senjata nuklir sebagai instrumen utama untuk memperkuat keamanan mereka. Proliferasi masih berlanjut. Landasan keamanan internasional bukannya semakin kokoh, tetapi semakin dirongrong oleh tindakan-tindakan unilateral yang mengedepankan senjata nuklir. Masalah keamanan internasional bukan lagi merupakan masalah politik dan *perceptual*, tetapi juga merupakan masalah kebijakan.⁶

Sebagai suatu masalah kebijakan, keamanan internasional tidak bisa dihindari untuk tidak dimasukkan dalam agenda hubungan luar negeri suatu negara. Sekurang-kurangnya masalah itu akan membentuk sikap dan pandangan masyarakat internasional mengenai kondisi-kondisi sistemik yang mempengaruhi keamanan (nasional) mereka. Indonesia adalah negara yang telah sejak lama memiliki sikap konsisten atas penghapusan senjata-senjata nuklir. Sekalipun latar belakang sejarah yang memicu Perang Pasifik bisa dilupakan, pemboman di Hiroshima dan Nagasaki akan tetap menjadi semacam *living testimony* mengenai kejamnya senjata pemusnah massal. Karena pengalaman yang demikian ini, Indonesia memiliki determinasi untuk membantu men-

jamin eliminasi total senjata nuklir. Karena alasan ini pula Indonesia dari waktu ke waktu aktif memberikan pandangan-pandangannya dalam sidang-sidang multilateral mengenai masalah perlucutan senjata nuklir dan senjata pemusnah massal lainnya.

Sebagai negara berkembang dan non-senjata nuklir dan yang prinsip-prinsip politik luar negerinya menentang keberadaan senjata pemusnah massal, Indonesia menilai bahwa lingkungan keamanan internasional akan terjamin hanya jika negara-negara nuklir tidak menggunakan atau mengancam untuk menggunakan senjata-senjata semacam itu terhadap negara-negara non-senjata nuklir. Ini berarti bahwa dari sudut pandang Indonesia, jaminan yang paling efektif terhadap kemungkinan ancaman dan penggunaan senjata nuklir adalah dilupuskannya senjata nuklir untuk selamanya, dan untuk itu harus ada jaminan yang diberikan tanpa syarat, mengikat secara hukum dan seragam dan dinegosiasikan secara multilateral.

Sasaran demikian bisa dicapai secara kolektif melalui mekanisme multilateral. Tetapi langkah-langkah unilateral seharusnya juga bisa memberi kontribusi ke arah tercapainya sasaran di atas. Dalam konteks demikian, politik luar negeri bisa menjadi instrumen Indonesia untuk membangun lingkungan internasional yang aman dan bebas bukan saja dari ancaman penggunaan dan uji coba senjata nuklir, tetapi juga bebas dari ancaman konflik-konflik regional yang potensial melibatkan penggunaan senjata nuklir. Seperti dikatakan di atas, hingga kini masyarakat internasional masih belum sepenuhnya merasa bebas dari berbagai bentuk ancaman berskala

⁶Bahasan lebih lanjut mengenai masalah keamanan internasional sebagai *policy problem*, lihat Buzan (1991: Bab 9).

global, sementara perundingan-perundingan perlucutan senjata pada tingkat bilateral maupun multilateral belum memberi hasil yang maksimal. Oleh karena itu, jika dulu, bahkan hingga kini, politik luar negeri Indonesia lebih difokuskan pada upaya-upaya mempertahankan akses pada sumber-sumber pembangunan di luar negeri, maka kini, dalam lingkungan internasional yang masih diwarnai oleh proliferasi senjata nuklir, Indonesia harus mampu mengelola politik luar negerinya sedemikian rupa agar Indonesia dapat memberi sumbangan berarti pada penguatan landasan fundamental dari keamanan internasional.

Apa yang hendak dikatakan di sini adalah bahwa masalah-masalah keamanan internasional, khususnya yang berkaitan dengan perlucutan dan pengendalian senjata nuklir harus menjadi bagian penting dari diplomasi internasional, dan agenda politik luar negeri Indonesia. Aspek ini penting untuk diperhatikan karena beberapa alasan: (1) Indonesia adalah salah satu negara anggota PBB yang sejak awal menentang penyelesaian sengketa dengan cara kekerasan militer; (2) pembangunan nasional Indonesia secara keseluruhan sangat terkait bahkan sampai tingkat tertentu bergantung pada stabilitas kerja sama dan keamanan internasional; dan (3) hanya melalui diplomasi internasional khususnya dalam bidang keamanan dan politik internasional Indonesia akan memperoleh jaminan akan kelangsungan stabilitas keamanan lingkungan strategisnya. Dalam hal ini Perwakilan Tetap RI di PBB menduduki posisi yang unik dan memainkan peran penting dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia. Perwakilan Tetap RI harus dilihat sebagai instansi terdepan untuk

memajukan kepentingan nasional Indonesia dalam perundingan-perundingan multilateral mengenai masalah-masalah penghapusan senjata nuklir dan pemusnah massal lainnya.

Politik luar negeri Indonesia yang mengedepankan antara lain aspek keamanan internasional akan membantu Indonesia memperkuat posisinya dalam membuat keputusan-keputusan (dalam forum multilateral) mengenai masalah-masalah keamanan internasional, terlebih lagi jika keputusan-keputusan itu menyangkut komitmen Indonesia terhadap penghapusan senjata nuklir dan pemusnah massal lainnya. Dimensi keamanan dari politik luar negeri Indonesia juga akan meyakinkan dunia akan peran aktif Indonesia dalam memelihara perdamaian dan keamanan internasional.

Indonesia juga memberi perhatian pada masalah penghapusan senjata nuklir di Asia Pasifik. Indonesia adalah pemrakarsa dan negara pihak pada kawasan bebas senjata nuklir di kawasan Asia Tenggara (SEANWFZ). Perhatian Indonesia pada kawasan ini di masa mendatang harus lebih besar, karena secara historis kawasan SEAPFE (*Southeast Asia, Asia Pacific dan Far East*) telah menyaksikan berbagai macam uji coba nuklir yang membahayakan lingkungan. Perlu dicatat bahwa di kawasan Asia-Pasifik ditemukan negara yang pernah mengalami akibat penggunaan senjata nuklir. Selain itu, lima negara yang dinyatakan sebagai negara nuklir juga telah melakukan berbagai uji coba di kawasan Asia Pasifik. Bahkan dua negara non-peserta dari CTBT juga telah melakukan uji coba serupa di kawasan sekitar dua tahun yang lalu. Semua ini membuat kawasan SEAPFE menjadi

kawasan yang sangat sensitif terhadap isu senjata nuklir. Oleh karena itu, sebagai negara yang telah sejak lama peduli terhadap proliferasi senjata nuklir, Indonesia dapat mengambil prakarsa regional dalam rangka eliminasi secara total senjata-senjata nuklir. Hal ini misalnya dapat dilakukan melalui berbagai lokakarya regional mengenai pelarangan uji coba nuklir. Meskipun mungkin ini bukan pekerjaan yang mudah untuk dilakukan, konsistensi sikap Indonesia dalam masalah senjata nuklir sekurang-kurangnya bisa mengundang mereka untuk memberi perhatian yang lebih besar kepada bahaya uji coba nuklir.

Dalam lokakarya regional mengenai CTBT misalnya yang mencakup SEAPFE, Indonesia bersama negara-negara lainnya di kawasan bisa mengkaji kemungkinan berbagai bidang dan cakupan kerja sama dalam masalah pelarangan uji coba nuklir, misalnya: (a) pengembangan kapabilitas regional untuk melakukan kompilasi dan analisis data yang diperoleh dari rezim verifikasi CTBT guna memfasilitasi pengembangan sistem verifikasi yang memadai bagi traktat SEANWFZ; dan (b) pengembangan kapabilitas regional seperti tersebut dalam butir (a) guna mendukung dan memperkuat sistem operasi notifikasi awal terhadap kecelakaan nuklir seperti diatur dalam *Convention on Early Notification of a Nuclear Accident* dan *Convention on Assistance in the Case of Nuclear Accident or Radiological Emergency*. Kerja sama regional semacam ini harus dilihat sebagai langkah awal untuk membangun landasan kokoh bagi pelarangan uji coba nuklir dan langkah-langkah lanjutan guna memfasilitasi pemberlakuan CTBT.

KONSEKUENSI RATIFIKASI: NASIONAL, REGIONAL DAN INTERNASIONAL

Apa yang dikatakan di atas merupakan sebuah refleksi mengenai pentingnya memunculkan dimensi politik dan keamanan dalam politik luar negeri RI, terutama di saat masyarakat internasional sedang memberi perhatian serius pada penghapusan senjata nuklir dan pemusnah massal lainnya. Diplomasi multilateral Indonesia, khususnya dalam masalah perlucutan senjata, hendaknya tidak hanya diarahkan pada penegasan kembali komitmen Indonesia terhadap langkah-langkah multilateral perlucutan senjata, tetapi juga untuk memperkuat posisi internasional Indonesia dalam masalah-masalah perlucutan senjata.

Seperti telah dikatakan di atas, salah satu instrumen internasional untuk menghapus senjata nuklir adalah CTBT. Traktat ini melarang seluruh jenis uji coba nuklir yang menggunakan metode ledakan. Indonesia, yang telah menandatangani tetapi belum meratifikasi traktat tersebut, menilai traktat itu sebagai instrumen yang bermanfaat untuk mencegah proliferasi senjata nuklir, baik vertikal maupun horizontal. Indonesia menyadari bahwa traktat tersebut masih membuka celah bagi bentuk-bentuk uji coba nuklir super canggih yang dilakukan tidak melalui metode ledakan, tetapi melalui teknik simulasi komputer. Meskipun terdapat kelemahan, Indonesia menilai traktat itu sebagai hasil kompromi maksimal dari semua negara dan pada dasarnya tetap bermanfaat untuk memperkuat rezim non-proliferasi senjata nuklir. Indonesia kini sedang membahas persiapan-persiapan ratifikasi CTBT.

Indonesia telah berketetapan untuk tidak mengembangkan atau memiliki senjata nuklir, dan hal ini diwujudkan dengan keputusannya untuk menjadi pihak pada instrumen-instrumen internasional pengendalian dan penghapusan senjata nuklir dan pemusnah massal lainnya, yaitu *Partial Test Ban Treaty (PTBT)*, *Non-proliferation Treaty (NPT)*, *International Atomic Energy Agency* dan *Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone (SEANWFZ)*, *Convention on the Prohibition, Development, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction*, dan *Biological Weapons Convention*. Keberpihakan Indonesia pada konvensi-konvensi internasional mengenai senjata nuklir dan senjata pemusnah massal lainnya tersebut akan memberi kesempatan kepada Indonesia untuk menjadi salah satu kontributor bagi perdamaian dan keamanan internasional.

Kepedulian Indonesia terhadap eliminasi secara menyeluruh senjata nuklir juga dibuktikan dengan ditandatanganinya CTBT pada tanggal 24 September 1996. Tidak seperti mereka yang memandang CTBT semata-mata sebagai langkah non-proliferasi, Indonesia sejak awal memiliki pandangan bahwa CTBT harus juga berfungsi sedemikian rupa untuk menghentikan secara total proliferasi vertikal dan horizontal senjata nuklir. Jika ruang lingkup CTBT tetap memungkinkan negara nuklir menjalankan program nuklir mereka karena alasan apapun, maka hal itu hanya akan melemahkan rezim non-proliferasi itu sendiri dan juga malah akan mengabadikan pembagian yang diciptakan oleh NPT yang membedakan antara mereka yang memiliki nuklir dan tidak memiliki nuklir. Hal ini pada gilirannya akan memperlambat upaya internasional untuk

membuat CTBT memiliki karakter universalitasnya.⁷ Tetapi hingga kini Indonesia belum meratifikasi CTBT tersebut padahal Indonesia adalah salah satu dari 44 negara yang ratifikasinya diperlukan agar CTBT dapat berlaku. Ratifikasi sebuah dokumen legal internasional adalah sebuah keputusan politik yang pada dirinya akan membawa konsekuensi-konsekuensi politik dan keamanan secara nasional maupun internasional.

Empat tahun, sejak penandatanganan CTBT oleh Indonesia, adalah waktu yang cukup lama bagi Indonesia untuk mempelajari isi dari CTBT, dan sejak itu Indonesia telah menghadiri berbagai pertemuan dalam rangka proses akselerasi ratifikasi CTBT. Pemahaman mengenai substansi CTBT dan pelajaran yang diperoleh dari berbagai pertemuan dalam rangka CTBT seharusnya menjadi pertimbangan Indonesia untuk segera memikirkan persoalan ratifikasi CTBT. Ketetapan Indonesia yang telah diketahui secara internasional untuk tidak mengembangkan atau memiliki senjata nuklir seharusnya juga menjadi pertimbangan ratifikasi CTBT. Kalau pada tahun 1999 alasan belum meratifikasi adalah karena DPR hasil pemilu belum terbentuk,⁸ maka kini adalah waktu yang tepat untuk meratifikasi, bukan saja karena DPR sudah terbentuk, tetapi juga karena rencana ratifikasi itu sendiri telah memiliki landasan hukum yang kuat, yaitu SK Menlu No. 1389/1999.

Dilihat dari perspektif nasional, di saat situasi politik dalam negeri memperlihatkan ketidakpastian yang tinggi, ratifikasi

⁷Lihat catatan kaki no. 1.

⁸Informasi ini diperoleh dari sumber resmi yang bisa dipertanggungjawabkan.

CTBT akan mempunyai peran tertentu dan memberikan beberapa manfaat antara lain sebagai berikut:

Pertama, ratifikasi harus dilihat sebagai bagian dari proses bina citra. Dalam arti bahwa kendati menghadapi situasi politik domestik yang tidak menentu, Indonesia masih bersedia mengambil keputusan meratifikasi CTBT. Hal ini menunjukkan konsistensi sikap Indonesia yang menentang keberadaan senjata nuklir. *Kedua*, ratifikasi itu sendiri juga akan membuka peluang kepada Indonesia untuk memanfaatkan alih teknologi nuklir untuk tujuan damai. *Ketiga*, ratifikasi akan meningkatkan kredibilitas Indonesia dalam menangani persoalan-persoalan keamanan internasional yang berdimensi nasional, misalnya tuntutan akan koordinasi yang lebih teratur dan tertata antara aparaturnya dalam menyikapi perkembangan internasional. *Keempat*, ratifikasi juga akan memberi insentif kepada sumber daya manusia untuk meningkatkan keahlian dan pengetahuan mereka, khususnya jika mereka diminta untuk menjadi bagian dari proses verifikasi. *Kelima*, ratifikasi CTBT juga berfungsi sebagai faktor yang memperbesar dukungan publik terhadap sikap pemerintah dalam masalah-masalah perlucutan senjata nuklir.

Banyak yang menganggap bahwa proliferasi nuklir hingga kini masih berlanjut. Selain itu masih ada beberapa negara nuklir penting yang belum menandatangani bahkan meratifikasi CTBT. Oleh karena itu, pengendalian dan perlucutan senjata nuklir akan tetap merupakan agenda penting dunia, dan Indonesia dituntut untuk menegaskan kembali sikapnya yang menentang proliferasi nuklir. Dalam tataran regional dan internasional, ratifikasi CTBT oleh Indone-

sia akan memperkuat diplomasi multilateral Indonesia dalam masalah-masalah perlucutan senjata. Sekurang-kurangnya, dalam tataran regional Indonesia memiliki insentif untuk memprakarsai pengembangan sistem verifikasi regional untuk kawasan bebas senjata nuklir Asia Tenggara. Selain itu, ratifikasi CTBT juga akan meningkatkan dan memperkuat kredibilitas Indonesia dalam membangun jaringan kerja sama regional dalam rangka implementasi traktat.

Dalam forum-forum multilateral di bawah naungan PBB, ratifikasi CTBT oleh Indonesia sekurang-kurangnya akan memberi dampak yang positif terhadap atmosfer pembicaraan mengenai perlucutan senjata nuklir. Dengan ratifikasinya itu, Indonesia dapat menegaskan kembali sikapnya mengenai bentuk jaminan keamanan yang ideal bagi keamanan internasional, yaitu jaminan positif dan jaminan negatif. Jaminan *positif* mengacu kepada komitmen legal negara-negara nuklir untuk membantu negara-negara non-senjata nuklir yang terancam oleh penggunaan senjata nuklir. Sedangkan jaminan *negatif* adalah komitmen legal negara-negara nuklir untuk tidak menggunakan atau mengancam untuk menggunakan senjata nuklir terhadap negara-negara non-senjata nuklir.

Seperti dikatakan di atas ratifikasi dokumen legal internasional adalah sebuah keputusan politik yang membawa konsekuensi tertentu. Kepentingan nasional Indonesia tidak cukup dilayani melalui ratifikasi saja. Upaya-upaya lanjutan secara kolektif, baik nasional maupun internasional, masih diperlukan sebagai bukti komitmen Indonesia untuk mengimplementasikan CTBT secara utuh. Dalam konteks demikian, Indonesia harus tetap memberikan

dukungan penuh kepada proses CTBT. Sasaran utama untuk beberapa tahun ke depan adalah melakukan kolaborasi dengan negara-negara lain peserta traktat guna mendorong negara-negara untuk menandatangani dan meratifikasi traktat, dan untuk menjamin bahwa berbagai komponen dari rezim non-proliferasi dan badan-badan yang dibentuk oleh traktat dioperasikan secara efektif. Untuk jangka panjang, sasaran kiprah Indonesia dalam perundingan-perundingan dalam kerangka CTBT adalah menjamin bahwa CTBT berlaku secara efektif. Dengan kata lain, keputusan Indonesia untuk meratifikasi CTBT adalah semacam jaminan bahwa ia akan terus-menerus dan secara konsisten menjalankan politik luar negeri yang memberi perhatian serius pada masalah-masalah penghapusan senjata nuklir.

PENUTUP

Dalam situasi politik domestik yang tidak menentu, keputusan Indonesia untuk meratifikasi akan dilihat oleh masyarakat internasional sebagai kesungguhan Indonesia untuk menentang setiap bentuk uji coba nuklir. Meskipun mungkin ratifikasi itu tidak ada kaitannya dengan persoalan politik domestik, tetapi ratifikasi itu sendiri diharapkan akan membentuk persepsi internasional bahwa negara yang dilanda kemelut politik domestik sekalipun masih memperhatikan keprihatinan dunia mengenai proliferasi nuklir. Ratifikasi itu bukan saja akan membangun citra yang baik terhadap Indonesia, tetapi juga akan memberi kredit tambahan bagi posisi diplomasi multilateral Indonesia khususnya dalam

masalah penghapusan senjata nuklir dan senjata pemusnah massal lainnya.

Pasca ratifikasi, Indonesia akan menghadapi beberapa tugas yang tidak ringan, misalnya:

- Pertama*, membentuk otoritas CTBT nasional dengan tugas mengimplementasikan partisipasi Indonesia sesuai dengan kewajiban-kewajiban yang diatur oleh traktat.
- Kedua*, membentuk sistem verifikasi nasional yang mendapat dukungan publik secara luas.
- Ketiga*, menegaskan kembali kebijakan nasional Indonesia dalam bidang keamanan internasional melalui kerangka PBB. Ini membawa konsekuensi pada keharusan untuk meningkatkan keterampilan dan pengetahuan diplomat mengenai masalah-masalah penghapusan senjata nuklir.
- Keempat*, membangun sentimen internasional yang kuat dan dengan jangkauan yang luas mengenai dampak negatif dari segala macam bentuk uji coba nuklir.
- Terakhir*, mengeluarkan undang-undang yang memberi mandat kepada aparat-aparat yang terkait dengan implementasi traktat.

KEPUSTAKAAN

- Buzan, Barry. 1991. *Peoples, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Johnson, Rebecca. 1999. "Spotlight on the CTBT: Report of the CTBT Article XIV Conference", Vienna.

Perang Internal dalam Proses Pembentukan Negara-Bangsa

Studi Kasus: Timor Lorosa'e

Andi Widjajanto

Sebagian besar perang yang terjadi pada pasca Perang Dunia II adalah perang internal. Pendirian negara Timor Lorosa'e (TLS) merupakan sebuah contoh negara bangsa yang proses pembentukannya melalui perang internal. Kolonialisasi oleh Portugal, aneksasi oleh Indonesia dan keterkaitannya dengan pergerakan global, menyebabkan pembentukan negara TLS menghadapi berbagai persoalan, termasuk di antaranya adalah timbulnya perang internal. TLS harus memulai proses pembentukan negara-bangsa saat peran aktor negara ditantang oleh aktor-aktor lain karena proses globalisasi dan bangkitnya masalah-masalah transnasional. Selain itu, dinamika demografi, keterbatasan sumber daya manusia dan degradasi lingkungan akan memperberat persoalan yang dihadapi TLS. Persaingan kelompok elite eksklusif, maupun faksionalisasi politik yang mengarah pada instabilitas perlu segera dituntaskan, paling tidak melalui resolusi konflik. Masa depan hubungan antara RI dan TLS masih diwarnai nuansa konflik, apalagi jika Indonesia diminta bertanggung jawab atas apa yang disebut sebagai pelanggaran HAM di TLS.

PENDAHULUAN

FENOMENA perang internal merupakan suatu kajian baru yang menarik minat para akademisi Hubungan Internasional. Hal ini terutama karena sejak berakhirnya Perang Dunia II jenis perang yang dominan terjadi adalah perang internal. Holsti (1996), misalnya, membuat suatu *database* tentang seluruh perang yang terjadi pasca PD II dan mendata bahwa dari 183 perang yang terjadi di seluruh dunia dari 1945 hingga 1995 hanya 28 perang (15,3 persen) yang merupakan perang antarnegara. Mayoritas perang (84,7 persen) yang terjadi di dunia adalah perang internal.

Kecenderungan serupa juga didapat dari *database KOSIMO Indicator for International Conflict*. KOSIMO menunjukkan bahwa dari 1945 hingga 1999, 143 negara dunia diguncang oleh 693 konflik yang terbagi dalam empat tingkat eskalasi, yaitu: *latent conflict* (149 kasus), *non-violent crises* (155 kasus), *violent-crises* (276 kasus), dan *war* (113 kasus). Dari *database* ini terlihat bahwa konflik yang disertai kekerasan merupakan konflik yang paling sering terjadi (56,1 persen). *Database* tersebut juga menunjukkan bahwa dari 389 kasus konflik yang melibatkan kekerasan, 73,5 persen merupakan konflik internal. Konflik-konflik internal tersebut sebagian besar terjadi di negara-

negara yang tidak demokratis (90,1 persen), terjadi di negara-negara berkembang (69,9 persen), terjadi di luar daerah pertarungan AS-US (62,7 persen), dan cenderung melibatkan pihak asing (60,2 persen). Dilihat dari upaya penyelesaian konfliknya, konflik-konflik internal cenderung tidak menghasilkan suatu resolusi (73,5 persen) dan cenderung menyebabkan keruntuhan suatu rezim politik (51,2 persen).

Pada masa pasca Perang Dingin, kecenderungan dominannya perang internal dalam politik internasional semakin tampak. Penelitian yang dilakukan oleh Wallenstein and Sollenberg (2000), misalnya, menunjukkan bahwa dari 110 konflik utama yang melibatkan kekerasan bersenjata yang terjadi antara 1990-1999, hanya 7 konflik yang merupakan konflik antarnegara; 103 konflik sisanya merupakan konflik internal.

Tulisan ini akan mengkaji gejala perang internal dalam konteks proses pembentukan negara-bangsa dengan mengambil kasus Timor Lorosa'e (TLS). Bagian pertama tulisan ini akan menguraikan berbagai variasi penjelasan teoretis dalam bentuk tinjauan kepustakaan tentang proses pembentukan negara-bangsa. Bagian selanjutnya akan mengaplikasikan penjelasan teoretis tersebut dalam konteks TLS. Bagian terakhir, tulisan ini menyajikan prediksi hubungan Indonesia (TLS) di masa depan. Prediksi ini dilakukan atas dasar sejumlah asumsi, yaitu: (1) Rakyat TLS akan melakukan proses pembentukan negara-bangsa; (2) Rekonsiliasi dibutuhkan dalam proses pembentukan negara-bangsa TLS; (3) Pembentukan negara-bangsa memiliki dua dimensi internal dan eksternal; (4) Proses dengan dimensi eksternal akan melibatkan RI; (5) Proses ini akan menimbulkan po-

tensi-potensi konflik baru yang akan mempengaruhi tidak saja hubungan Indonesia-TLS, tetapi juga stabilitas kawasan Asia-Pasifik.

TINJAUAN TEORETIS TENTANG PEMBENTUKAN NEGARA-BANGSA

Di paruh kedua abad XX, dinamika sistem internasional diwarnai oleh proses dekolonisasi yang melahirkan negara-negara baru. Banyak pihak tidak terlalu mempedulikan kenyataan bahwa evolusi pembentukan batas negara-negara pasca kolonial -- termasuk TLS dan negara-negara di Eropa -- berbeda.

Kesadaran akan adanya perbedaan proses pembentukan negara-bangsa tersebut telah mendorong kaum strukturalis untuk mengembangkan suatu kajian tentang pengaruh proses *nation-state building* terhadap kemunculan potensi konflik internal di suatu negara. Kajian tersebut dapat dikategorikan dalam enam kelompok. Pembagian ini tidak dimaksudkan untuk menciptakan kontradiksi arah kajian kaum strukturalis namun lebih ditujukan untuk membangun suatu pemetaan dasar yang dapat dipakai sebagai eksplorasi awal untuk mencari kemungkinan kolaborasi antarderivasi teori strukturalis.

Kolaborasi tersebut dapat dilakukan dengan mengkalkulasi kemungkinan variasi proses pembentukan negara-bangsa. Jika kalkulasi tersebut dilakukan berdasarkan asumsi bahwa satu kelompok kajian dapat dipadatkan dalam dua kategori ekstrem, maka akan tercipta 64 (26) kemungkinan variasi. Variasi ideal (Tipe 1) terjadi saat suatu negara-bangsa dapat mengatasi dampak negatif seluruh determinan proses

Tabel 1

DERIVASI KAJIAN STRUKTURALIS TENTANG PROSES PEMBENTUKAN NEGARA-BANGSA

Derivasi		Pakar
1.	Struktur Peradaban Global	Giddens, Huntington, Kaplan
2.	Anatomi Negara-Bangsa	Ayoob, Bloomfield, Buzan, Herbst, Holsti, Howe, Strayer, Tilly
3.	Faksionalisasi Politik	Hassan, Mansfield, Reilly, Snyder
4.	<i>Non-conventional issues</i>	Homer-Dixon, Goldstone, Kaplan
5.	Identitas	Ballentine, Brown, Gagnon, Jacquin Berdal, Kaufman, Lake, Rothchild, Snyder, Van Evera
6.	Resolusi Konflik	Azar, Burton, Galtung, Hoffman, King, Kriesberg, Zartman

pembentukan negara-bangsa. Variasi terburuk (Tipe 64) terjadi saat suatu negara-bangsa benar-benar gagal mengatasi dinamika enam determinan proses pembentukan negara-bangsa. Enam kelompok kajian tersebut terangkum dalam Tabel 1.

Kelompok *pertama* menekankan pentingnya mengkaji keterkaitan antara perkembangan struktur peradaban global dengan proses pembentukan negara-bangsa. Kajian sistemik terpopuler dijabarkan oleh Huntington (1998) yang melihat keterkaitan antara proses evolusi peradaban dengan proses pembentukan negara-bangsa. Analisis sistemik kontemporer diberikan oleh Kaplan (2000) yang melihat bahwa proses pembentukan negara-bangsa di Dunia Ketiga cenderung diwarnai oleh instabilitas demokratisasi, kemunculan gejala *tribalism*, perang saudara, dan *ethnic cleansing*.

Kajian dalam level sistemik juga dilakukan oleh Giddens (1996) yang melihat sistem internasional sebagai suatu struktur yang digerakkan oleh tiga paham utama: kapitalisme, industrialisasi, dan paham sistem negara-bangsa. Irisan antara evolusi kapitalisme dan industrialisasi, antara lain, menghasilkan proses institusionalisasi kekerasan bersenjata (termasuk perang). Proses institusionalisasi kekerasan ini

dianggap Giddens sebagai salah satu proses kunci yang mengiringi bangkitnya sistem negara-bangsa Westphalian. Dengan demikian, proses pembentukan negara-bangsa modern akan cenderung diiringi oleh proses konsolidasi kekuatan yang dapat secara efektif mengelola potensi penggunaan kekerasan. Kompetisi untuk mengelola kekerasan ini akan menghantui proses awal pembentukan negara-bangsa dan kegagalan institusi politik untuk mengelola kekerasan memicu terjadinya perang internal (Giddens, 1996: 255-293).

Kelompok *kedua* mengenali adanya suatu kebutuhan untuk membedah negara ke dalam komponen-komponen pembentuknya. Kajian "anatomi negara" ini dilakukan untuk melihat upaya negara untuk mengembangkan suatu struktur dan institusi sosial-politik yang dapat meningkatkan legitimasi domestik negara di mata bangsa. Kajian-kajian "anatomi negara" ini telah diimplementasikan oleh Herbst (1996/1997) dan Howe (1996/1997) untuk menganalisis proses melemahnya negara-negara di Afrika dan melihat bagaimana proses ini menyulut terjadinya perang internal.

Keterkaitan antara struktur negara dan perang internal dapat diawali dengan membedah komponen-komponen pem-

bentuk negara-bangsa. Buzan (1991), misalnya, memperkenalkan suatu terobosan baru yang dapat digunakan untuk mengkaji struktur negara. Berlawanan dengan tradisi kaum *Realist* yang melihat negara sebagai aktor *monolith* dan *unitariat*, Buzan memecah negara ke dalam tiga komponen pembentuknya, yaitu: *the idea of state*, *the institutional expression of state*, dan *the physical base of state*.

Anatomi Buzan tersebut digunakan oleh Holsti (1996) untuk mengembangkan konsep legitimasi yang berkenaan dengan hak negara untuk memerintah bangsa melalui penyediaan jasa-jasa seperti keamanan, keadilan, perangkat hukum, ketaatan bernegara, dan variasi-variasi kesejahteraan. Proses awal pembentukan negara-bangsa akan dipenuhi dengan usaha negara untuk memperoleh legitimasi horisontal dan vertikal. Legitimasi horisontal berkaitan dengan kemampuan negara untuk menciptakan dan menjaga kohesi sosial antara komponen bangsa, sementara legitimasi vertikal berurusan dengan kemampuan negara untuk menerapkan perangkat-perangkat administratif formalnya kepada seluruh komponen bangsa. Kegagalan negara untuk mendapatkan legitimasi vertikal dan horisontal akan memicu terjadinya tanggapan masyarakat mulai dari sekadar penolakan verbal terhadap peran negara hingga pemberontakan bersenjata (Holsti, 1996: 119-122).

Ayoob (1995; 1996) mempertajam kajian ini dengan menempatkan proses dekolonisasi sebagai sumber ketidakamanan negara-negara Dunia Ketiga. Hal ini karena proses dekolonisasi meninggalkan jejak hitam di negara-negara pasca kolonial dalam bentuk rapuhnya batas teritorial ne-

gara, ketidaksiapan institusi politik, lenyapnya struktur adat, kegagalan rekayasa sosial, hingga rendahnya kohesi sosial antarkomponen bangsa. Ketidakamanan ini cenderung ditangani negara pola-pola represif dalam rentang waktu yang panjang untuk memperkuat legitimasi rezim politik.

Ayoob (1995: 28-32) melihat bahwa strategi represif ini cenderung dibutuhkan dalam proses awal pembentukan negara-bangsa. Hal yang sama juga dilihat oleh Tilly (1975) untuk kasus pembentukan negara-bangsa di Eropa abad XIII-XVII. Kebutuhan negara untuk menggunakan strategi represif ini akan menimbulkan *security dilemma* dalam arti upaya maksimal negara untuk memproyeksikan kemampuan penggunaan kekerasan akan menurunkan legitimasi negara tersebut di mata bangsa.

Kelompok *ketiga* berupaya memproyeksikan bagaimana faksionalisasi politik domestik berpengaruh terhadap munculnya konflik internal dalam proses pembentukan negara-bangsa. Kelompok ketiga ini pada dasarnya berupaya melihat kendala-kendala yang dimiliki negara-bangsa baru dalam melaksanakan proses demokratisasi, yaitu ketidaksiapan struktur sosial negara untuk mengantisipasi dinamika proses demokratisasi (Mansfield and Snyder, 1995). Kaplan (2000) melihat ketidaksiapan ini cenderung terjadi saat ada upaya eksternal dan internal untuk mempercepat proses demokratisasi. Gejala ini mendorong Kaplan untuk menawarkan suatu *hybrid-regime* yang dapat menjembatani kebutuhan absolutisme negara dengan penyebaran liberalisasi politik. Temuan senada juga diberikan oleh Hassan (1996). Hassan mengkaji proses demokratisasi yang terjadi di Asia Tenggara dan berupaya

mengaitkannya dengan tingkat stabilitas yang dialami suatu negara. Hassan berkesimpulan bahwa proses demokratisasi di Asia Tenggara cenderung tidak stabil karena: (1) ledakan partisipasi rakyat tidak mampu dikelola oleh institusi politik yang ada; dan (2) ketidakmampuan negara untuk menerapkan prinsip *good governance*.

Kajian faksionalisasi politik juga dilakukan oleh Reilly (2000) yang menaruh perhatian terhadap dua fenomena global yang terjadi bersamaan, yaitu perluasan paham demokrasi dan peningkatan frekuensi kekerasan komunal bernuansa etnis. Reilly berupaya untuk menguji dalil yang menyatakan bahwa semakin tinggi keragaman etnis di suatu negara, semakin rapuh demokrasi di negara tersebut. Dalil tersebut ditolak Reilly dengan menunjukkan bahwa fragmentasi etnis dapat digunakan untuk memperkuat demokrasi jika sistem politik yang ada tidak memungkinkan kelompok etnis tertentu untuk mendominasi struktur politik domestik.

Kelompok *keempat* menempatkan isu-isu non-konvensional dan *low-politics* seperti masalah sumber daya alam, lingkungan hidup, dan demografi, sebagai variabel-variabel bebas yang dapat dipakai untuk menjelaskan arah proses pembentukan negara-bangsa. Keterkaitan antara demografi dan proses pembentukan negara-bangsa, misalnya, ditunjukkan oleh Goldstone (1999). Goldstone menyajikan suatu tinjauan historis tentang bagaimana pertumbuhan penduduk yang pesat cenderung diikuti oleh kegagalan institusional negara yang akan mengarah ke bentuk-bentuk kekerasan seperti pemberontakan, kekerasan komunal atau bahkan perang saudara:

Goldstone juga mengingatkan bahwa setelah 1870, pertumbuhan penduduk di negara-negara maju menunjukkan penurunan, namun ledakan pertumbuhan penduduk di negara-negara berkembang baru mulai di paruh kedua abad XX. Dengan demikian, bisa diprediksikan bahwa gelombang kekerasan yang pernah terjadi Eropa abad XVI-XIX akan terjadi dalam skala global di abad XX dan XXI. Gelombang kekerasan global ini akan melanda negara-negara berkembang yang sebagian besar merupakan negara-negara hasil proses dekolonisasi dan masih bergulat dengan masalah pembentukan negara-bangsa.¹

Homer-Dixon (1994) mengkaji secara lebih luas daripada analisis Goldstone (1995) dengan meletakkan aspek demografi (pertumbuhan penduduk) sebagai salah satu sumber degradasi lingkungan yang akan berinteraksi dengan dua sumber lainnya yaitu penurunan kuantitas dan kualitas *renewable resources* dan adanya diskriminasi akses ke sumber daya. Degradasi lingkungan cenderung terjadi pada proses awal pembentukan negara-bangsa karena pada kondisi awal ini, institusi politik-ekonomi yang ada belum dapat mengembangkan suatu rekayasa sosial untuk mengelola sumber daya yang tersedia. Kegagalan negara untuk mengatasi masalah degradasi lingkungan dapat menimbulkan berbagai konflik seperti konflik etnis (karena kompetisi perebutan sumber daya), krisis rezim politik, dan bahkan gejala separatisme.

¹Prediksi tentang keterkaitan antara dinamika aspek demografi dan gelombang kekerasan dengan studi kasus Cina disajikan oleh Orme (1997/1998) dan Goldstone (1995).

Kelompok *kelima* memfokuskan diri untuk meneliti peran faktor identitas dalam proses pembentukan negara-bangsa. Hal ini tampak dari kecenderungan banyak ahli seperti Brown (1993), Gagnon (1994/1995), Kaufman (1996), serta Lake and Rothchild (1996), untuk membahas konflik etnis yang terjadi di Asia, Afrika, Balkan ataupun Uni Soviet. Pentingnya faktor identitas ini juga menjadi perhatian Van Evera (1994) serta Snyder and Ballentine (1996) yang berupaya mengaitkan perkembangan tipe-tipe nasionalisme tertentu di suatu negara dengan kecenderungan terjadinya perang internal.

Kajian-kajian Hubungan Internasional tentang konflik-konflik yang berkaitan dengan masalah identitas, seperti etnisitas, sebenarnya menunjukkan keraguan untuk meletakkan variabel identitas sebagai penyebab konflik (Brown, 1997). Hal ini bisa dilihat antara lain melalui kajian Troebst (1997) tentang tidak terjadinya konflik etnis di Macedonia (1990–1995); kajian Jacquin-Berdal (1998) tentang keinginan Eriteria, Southern Sudan, dan Somaliland untuk melepaskan diri dari negara induk yang beretnis sama yaitu Ethiopia, Sudan dan Somalia; atau kajian Lewis (1997) tentang tetap terjadinya konflik-konflik internal di negara-negara yang secara etnis homogen seperti Afghanistan, Aljazair, Kamboja, Nicaragua, dan Sierra Leone. Kajian-kajian tersebut menunjukkan bahwa walaupun etnisitas merupakan satu faktor yang secara acak muncul, faktor etnisitas secara metodologis tidak menyajikan syarat cukup atau syarat perlu bagi pecahnya suatu konflik internal.

Kelompok *keenam* cenderung membahas mekanisme resolusi konflik yang dapat diterapkan untuk menyelesaikan suatu kasus perang internal yang terjadi saat pro-

ses pembentukan negara-bangsa sedang berlangsung. Kelompok ini melandasi diri pada perspektif resolusi konflik yang ditawarkan oleh Burton (1990), Galtung (1996), Hampson (1997),² dan Zartman and Rasmussen (1997) yang berupaya mengembangkan prosedur resolusi konflik internal yang membutuhkan kombinasi dari beragam metode resolusi konflik seperti rekonstruksi ekonomi, penerapan *good governance*, demokratisasi, rekonsiliasi, *post-conflict rehabilitation*, dan *peace-maintenance*.³ Kajian-kajian tentang perang internal yang menggunakan perspektif resolusi konflik ini telah dilakukan oleh Brown and Oudraat (1997) yang berupaya mencari pola keterlibatan internasional dalam resolusi perang internal.

PROSES PEMBENTUKAN NEGARA-BANGSA TIMOR LOROSA'E

Catatan penting yang perlu diungkap adalah bahwa pada dasarnya masalah TLS merupakan proses dekolonisasi yang tidak tuntas. Proses dekolonisasi TLS I tahun 1974–1976 terganggu dengan perubahan rezim politik Portugal, pertikaian antarkelompok di TLS, serta aneksasi dan integrasi TLS ke dalam wilayah negara Republik Indonesia. Proses dekolonisasi TLS II pasca Jajak Pendapat 1999 dinilai oleh Singh (1999), misalnya, sebagai suatu proses yang memiliki beberapa kelemahan

²Dalam tulisannya, Hampson (1997) menjabarkan empat pendekatan utama (*hard realism*, *soft realism*, *governance-based*, dan *social-psychological approaches*) yang dapat dijadikan dasar untuk mengembangkan strategi Intervensi pihak ketiga.

³Pembahasan lebih lanjut tentang kombinasi variasi metode resolusi konflik, lihat Fisher (1997) dan Fisher and Keashly (1991).

mendasar yang akan mengganggu proses pembentukan negara-bangsa. Kelemahan-kelemahan tersebut menyangkut masalah-masalah kesalahan persepsi dari segi geo-strategis dan geoekonomi tentang posisi TLS, serta ambiguitas moral yang ditunjukkan baik oleh PBB, Indonesia, Portugal, dan Australia.

Perkembangan kajian tentang pembentukan negara-bangsa seperti yang telah dijabarkan di bagian sebelumnya antara lain menunjukkan bahwa proses pembentukan negara-bangsa TLS akan sarat dengan berbagai potensi masalah. *Pertama*, TLS harus memulai proses pembentukan negara-bangsa saat peran aktor negara ditantang oleh aktor-aktor lain karena proses globalisasi dan bangkitnya masalah-masalah transnasional.

Kedua, TLS akan berhadapan dengan kemungkinan intervensi aktor-aktor internasional yang menaruh perhatian terhadap proses pembentukan negara-bangsa di TLS. Intervensi itu dapat saja dilakukan oleh negara-negara besar seperti Amerika Serikat⁴ dan Australia yang memiliki kepentingan-kepentingan tradisional di wilayah Asia Tenggara dan Pasifik. Intervensi ini dapat juga berwujud intervensi kemanusiaan ataupun pembangunan yang dilakukan oleh beragam aktor. *Asian Development Bank* (ADB), misalnya, pada 23 Maret 2000 telah memutuskan untuk mempersiapkan bantuan hibah sebesar US\$1 juta untuk pembangunan kembali TLS. Selain itu, Finlandia menyiapkan dana US\$7,5 juta (untuk masa tiga tahun); AS akan memberi bantuan tambahan US\$49 juta; Swiss memberi dana

US\$4,6 juta. AS juga terlibat dalam bantuan multilateral melalui *UNTAET Trust Fund* (US\$4 juta) dan melalui *Trust Fund Bank* Dunia untuk keperluan rekonstruksi sebesar US\$500.000. AS juga menyiapkan dana US\$20 juta untuk tahun fiskal 2000 melalui proyek USAID di TLS (*Kompas*, 24 Maret 2000).

Ketiga, rakyat TLS juga harus berhadapan dengan kenyataan bahwa struktur sosial dan pranata adat lokal telah dihancurkan selama masa kolonisasi Portugal dan masa aneksasi Indonesia. Hal ini menyebabkan rekayasa sosial yang dibutuhkan untuk mengatasi dinamika demografi, keterbatasan sumber daya dan degradasi lingkungan, tidak dapat berjalan optimal.

Keempat, rakyat TLS tentunya menyadari bahwa demokrasi bukanlah a *given concept* namun harus digapai melalui proses demokratisasi. Proses ini akan diwarnai dengan persaingan ketat beberapa kelompok elite eksklusif yang dapat mengarah ke instabilitas sosial.

Potensi konflik terdalam yang akan dialami oleh rakyat TLS adalah rapuhnya kohesi sosial masyarakat karena beragam kekerasan struktural yang terjadi dalam dinamika sejarah bangsa TLS. Secara teoretis, salah satu mekanisme resolusi konflik yang dapat diterapkan untuk mengatasi kerapuhan tersebut adalah rekonsiliasi.

Rekonsiliasi itu sendiri, secara abstrak, dapat didefinisikan sebagai pemulihan kembali kesucian masyarakat yang telah ternoda oleh tindakan-tindakan kekerasan. Rekonsiliasi bisa juga didefinisikan sebagai suatu proses untuk mendamaikan pihak-pihak yang bertikai dengan jalan menghilangkan penghalang antara kedua pihak untuk menghasilkan kesepakatan-kesepakatan

⁴Intervensi AS di kawasan Asia Tenggara ditunjukkan dengan baik oleh Kahlm and Kahlm (1997) serta Carothers (1999).

bersama tentang masa depan mereka. Definisi-definisi di atas menunjukkan bahwa rekonsiliasi baru bisa dilakukan jika sudah ada proses de-eskalasi konflik.

Usaha untuk melakukan de-eskalasi konflik dapat diawali dengan proses negosiasi langsung antarelite yang bertikai. Proses negosiasi di tingkat elite ini bertujuan untuk memulai proses re-integrasi elite politik. Upaya re-integrasi elite ini telah dilakukan dalam suatu pertemuan tertutup yang diprakarsai oleh Universitas Uppsala, Swedia, antara kelompok pro-kemerdekaan dan pro-integrasi di Singapura, pada 26 Februari 2000. Kelompok Timor Merdeka diwakili oleh Wakil Komandan, Kepala Staf Falintil (*Forças Armadas Libertação Nacional da Timor Leste*/Armada Pembebasan Nasional untuk Kemerdekaan Rakyat Timor Timur) Taur Matan Ruak. Sedangkan kelompok pro-integrasi diwakili oleh Joao Tavares, Panglima Pasukan Pejuang Integrasi dan Eurico Guterres, Komandan (Milisi) Aitarak (*Kompas*, 28 Februari 2000). Re-integrasi yang terjadi di pucuk piramida ini diharapkan dapat dijadikan dasar untuk menggerakkan proses yang sama ke bagian-bagian piramida lainnya.

Proses resolusi konflik di pucuk piramida tersebut dapat berlanjut dengan usaha untuk menyentuh sebab-sebab fundamental dari konflik yang terjadi. Determinan-determinan dasar dari suatu konflik dapat diatasi jika masalah interpretasi subjektif (faktor-faktor fenomenologis) antarkelompok yang terbentuk oleh dinamika sejarah ditangani dengan memulai suatu proses rekonsiliasi, yang berkonsentrasi untuk menciptakan perdamaian yang positif.⁵ Perda-

maian tidak dilihat dengan definisi negatif: *peace as the absence of war*, tetapi dipandang sebagai suatu proses untuk membentuk tradisi penciptaan pola-pola resolusi konflik yang menanggalkan opsi penggunaan kekerasan.

Perhatian pada faktor-faktor fenomenologis ini dapat diawali dengan berkonsentrasi untuk meringankan beban yang menimpa para korban pertikaian dalam masyarakat. Hal ini dilakukan dengan menimbulkan kesadaran kolektif bahwa telah terjadi proses *victimisation* dalam masyarakat (Montville, 1991: 538). Kesadaran ini dapat diperoleh dengan memberi kesempatan pada para korban untuk secara eksplisit, ekspresif dan dalam kondisi tanpa tekanan untuk mengungkapkan realitas penderitaan dan kekerasan yang dialami. Untuk kasus TLS, korban-korban konflik tidak saja berasal dari pertikaian pasca Jajak Pendapat tetapi bisa ditarik lebih jauh sehingga menyentuh segala bentuk kekerasan yang terjadi sejak kekosongan kekuasaan pasca Revolusi Bunga di Portugal, proses integrasi ke Indonesia, dan kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi selama 23 tahun.

Perlu diingat bahwa konflik di TLS telah bertransformasi dari pertarungan politik internal untuk mengisi kekosongan kekuasaan menjadi perang antara dua "negara" (satu negara berdaulat penuh (RI) melawan satu bangsa yang sedang mengalami masa pemerintahan transisional). Selama 23 tahun dianeksasi oleh RI, konflik yang terjadi di TLS, secara hukum internasional, dipandang sebagai *inter-state war* namun secara *de facto* konflik tersebut merupakan *internal war* yang memiliki karakter khusus sebagai *separatist war*-- didefinisikan sebagai perang internal yang melibat-

⁵Istilah *Positive Peace* dikembangkan oleh Boulding (1978).

kan konfrontasi bersenjata antara negara yang berdaulat dengan suatu gerakan berbasis regional yang berusaha memisahkan diri atau berusaha mengembangkan kemampuan satu kelompok tertentu untuk mengelola satu wilayah geografis tertentu (Heracleides, 1997). Untuk kasus TLS, *separatist war* yang terjadi memiliki empat karakteristik utama: (1) adanya aktivitas militer yang bertujuan untuk memisahkan diri dari satu negara tertentu; (2) ada dukungan yang cukup signifikan dari dalam masyarakat ke arah penentuan nasib sendiri; (3) ada oposisi aktif dari negara melawan kegiatan separatis; dan (4) ada konfrontasi bersenjata berkelanjutan antara Angkatan Bersenjata negara dengan para gerilyawan dan konfrontasi ini diragukan banyak pihak sebagai cara untuk menyelesaikan konflik.

Jika konflik yang terjadi di TLS diakui sebagai *separatist war* maka: (1) pemerintah RI harus mau bertanggung jawab terhadap semua implementasi kebijakan yang dirumuskan untuk memenangkan perang tersebut; dan (2) harus timbul pemahaman bahwa *separatist war* selalu disertai dengan tindakan-tindakan teror sistematis yang memang ditujukan untuk mempengaruhi kondisi psikologis masyarakat setempat.⁶ Teror tersebut sebenarnya memiliki peluang kecil untuk dapat memenangkan perang karena justru akan menimbulkan resistensi dari anggota masyarakat yang tertindas.⁷

Yang perlu ditekankan di sini adalah bahwa pengungkapan realitas ini tidak di-

⁶Adanya teror sistematis dalam kasus *separatist war* dapat dilihat pada Holsti (1996: Ch. 2) dan Heracleides (1997).

⁷Munculnya resistensi komunitas lokal terhadap kekerasan sistematis yang dilakukan negara juga dibahas oleh Taylor (1998).

maksudkan untuk mencari "para penjahat perang" tetapi lebih ditujukan untuk membagi beban penderitaan yang dialami sekelompok masyarakat ke lapisan masyarakat lainnya. Pengakuan akan adanya korban tidak boleh dipakai untuk membagi kembali masyarakat menjadi dua kelompok: *the good guys against the bad guys*. Pengakuan tersebut harus dilihat sebagai awal untuk menggali kembali semangat kebersamaan seluruh masyarakat dalam mengatasi penderitaan yang dialaminya.

Kesadaran kolektif bahwa ada sekelompok masyarakat yang mengalami peristiwa traumatik dapat menciptakan suasana kondusif bagi terciptanya rekonsiliasi hanya jika ada kemampuan dari para korban untuk menerima kata maaf yang diucapkan oleh para pelaku kekerasan. *The power of forgiveness* dari seluruh lapisan masyarakat TLS memainkan peran penting untuk menentukan seberapa besar proses rekonsiliasi akan kembali menyatukan masyarakat atau bahkan "menyucikan" masyarakat dari noda kekerasan yang selama ini terjadi di TLS.

Tahap penting dari proses rekonsiliasi adalah perwujudan rasa keadilan dalam masyarakat. Namun, harus kembali ditekankan bahwa rekonsiliasi bertujuan untuk mencatat sejarah hitam suatu bangsa dan kemudian menjadikannya sebagai kekuatan baru untuk membentuk masa depan bersama. Dengan demikian, perwujudan rasa keadilan ditujukan untuk (1) memberi kompensasi bagi para korban kekerasan; dan (2) memberikan jaminan penegakan hukum terutama untuk mencegah terulangnya pemakaian kembali tindak kekerasan untuk menyelesaikan perbedaan antarkelompok.

Proses rekonsiliasi untuk masyarakat TLS dapat dikatakan berhasil jika pihak-pihak yang bertikai telah berhasil bersama-sama memandang penderitaan yang selama ini dialami oleh masing-masing kelompok sebagai suatu pengorbanan yang memang diperlukan untuk memperkuat sendi-sendi bangsa. Dengan kata lain, kedua kelompok berhasil mengubah *destructive conflict* yang terjadi selama ini menjadi *constructive conflict* (Krisberg, 1998) yang tidak akan lagi menjadikan kekerasan sebagai sarannya. Lebih jauh lagi, proses rekonsiliasi dapat dinilai berhasil membawa rakyat TLS ke arah perdamaian jika bermuara kepada usaha untuk bersama-sama kembali merumuskan cita-cita masa depan bangsa TLS.

Namun, proses rekonsiliasi ini bukan merupakan satu-satunya resolusi konflik yang dibutuhkan oleh TLS. Rekonsiliasi cenderung tepat digunakan jika konflik yang terjadi telah melibatkan faktor-faktor fenomenologis. Rekonsiliasi juga cenderung berjalan efektif jika lapisan-lapisan konflik yang lain ditangani dengan mekanisme resolusi konflik yang relevan (lihat Bagan 1).

Proses rekonsiliasi di TLS, seperti yang telah dijabarkan di atas, pada dasarnya merupakan bagian dari proses pembentukan negara-bangsa. Proses pembentukan negara-bangsa ini selain cenderung bersifat internal juga cenderung memakan waktu yang panjang. Dimensi waktu dari pembentukan negara-bangsa ini mendapat perhatian besar dari Ayoob (1995). Proses pembentukan negara-bangsa akan memakan waktu 400 (menurut Tilly, 1975: 26-27) hingga 700 tahun (menurut Strayer (1970: 23)) dan proses ini akan diwarnai dengan beragam konflik yang akan mendasari proses transformasi suatu bangsa.

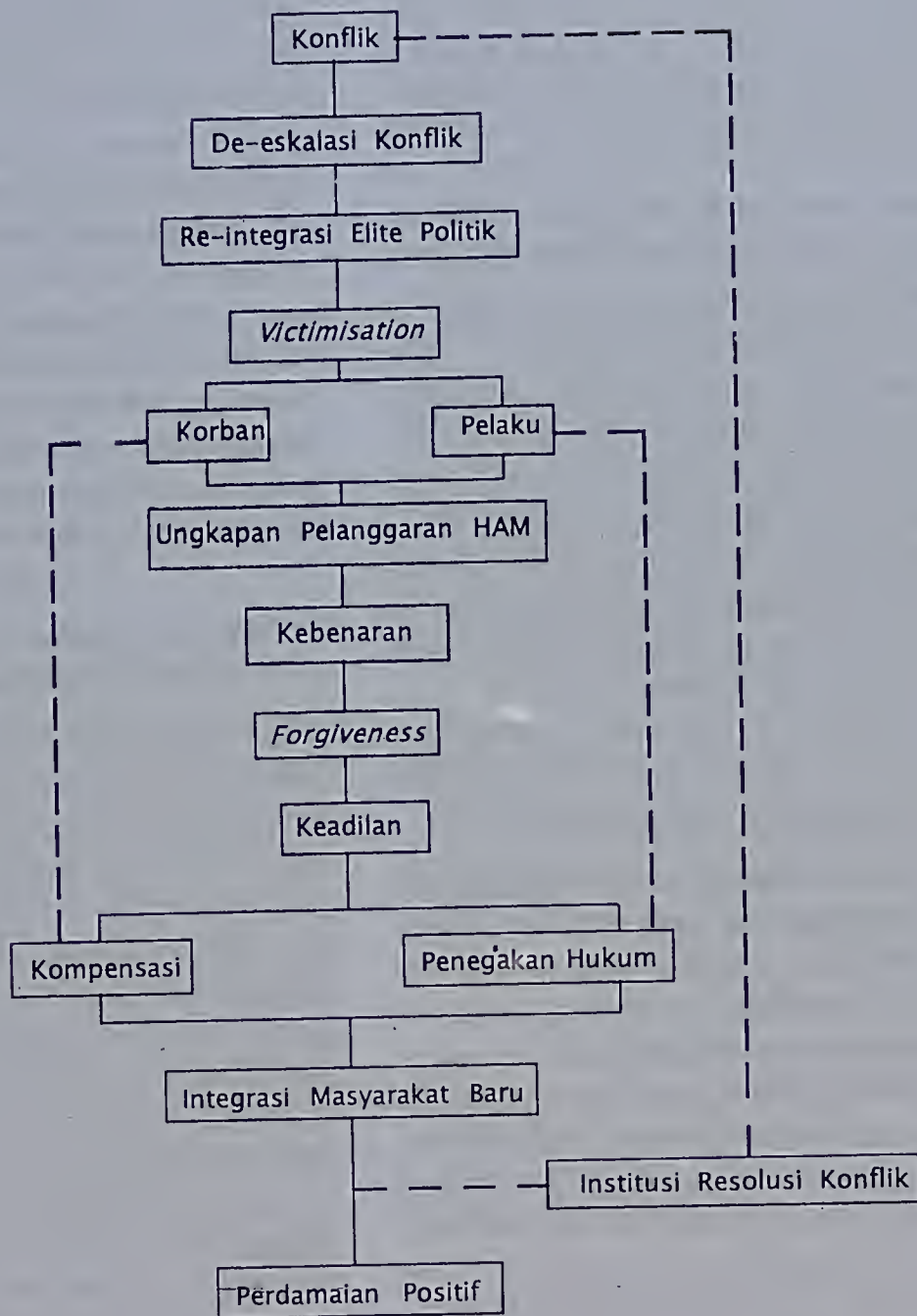
Ayoob (1995) berpendapat bahwa untuk negara-negara dunia ketiga, proses pembentukan bangsa akan bersifat *instant* dan proses ini akan dipercepat oleh negara dengan membentuk suatu perasaan identitas kolektif baru. Dengan kata lain, negara akan berusaha untuk "merekayasa" nasionalisme bangsanya.⁸ Rekayasa ini perlu dilakukan agar (1) legitimasi vertikal yang bersumber dari ide pembentukan negara semakin tinggi; dan (2) legitimasi horisontal yang diperlukan untuk memperkuat kohesivitas antarkomponen masyarakat dapat menghasilkan dukungan terhadap rezim yang ada.

Nationalist Mythmaking ini, menurut Van Evera (1994), memiliki korelasi langsung dengan konflik. Berkaitan dengan masalah RI-TLS, salah satu hipotesis Van Evera tentang dimensi politik dari nasionalisme dapat dijadikan dasar untuk menjabarkan potensi konflik yang ada di antara dua tetangga ini. Hipotesis tersebut adalah semakin tinggi kejahatan perang masa lalu yang dilakukan oleh suatu bangsa terhadap bangsa lain, semakin besar kemungkinan pecahnya konflik. Kemungkinan konflik karena kejahatan di masa lalu akan semakin besar jika (1) kejadian kriminalitas perang masih melekat dalam ingatan korban; (2) pertanggungjawaban terhadap tindakan tersebut dapat ditimpakan ke salah satu kelompok dalam suatu bangsa; dan (3) kelompok yang melakukan pelanggaran HAM tidak menunjukkan penyesalan atas tindakan yang telah dilakukan.

⁸Snyder and Ballentine (1996) menyebut rekayasa ini sebagai *Nationalist Mythmaking* yang biasanya terjadi di negara-negara baru yang dikendalikan oleh suatu rezim otoritarian.

Bagan 1

PROSES REKONSILIASI



Khusus untuk kasus pelanggaran HAM, Kelman (1993: 30) dan Gurr (1996: 63), misalnya, merumuskan suatu formula yang menyatakan bahwa "pengingkaran terhadap HAM *ipso facto* dengan pengingkaran terhadap harmoni sosial dan perdamaian". Da-

lam konteks ini harmoni sosial secara sederhana dilihat sebagai terpenuhinya kebutuhan dasar manusia. Dan dengan demikian pengingkaran terhadap HAM akan mengarah ke deprivasi budaya dan struktural yang mengakibatkan tidak terpenuhi-

nya kebutuhan dasar manusia. Adanya pengingkaran terhadap hak-hak sosial-ekonomi seperti pangan, papan, sandang, pendidikan, dan kesehatan menyebabkan kelompok-kelompok sosial terpaksa memilih jalur represif untuk merebut atau sekadar mempertahankan haknya.

Untuk kasus TLS, ketiga kemungkinan konflik karena kejahatan di masa lalu terpenuhi secara bulat.⁹ Permintaan maaf Presiden RI Abdurrahman Wahid "atas apa yang terjadi di masa lampau" yang disampaikan di depan Presiden Dewan Pertahanan Nasional Rakyat Timor (*Conselho Nacional Resistencia de Timorese/CNRT*) Xanana Gusmao, Ketua Pemerintahan Transisi PBB di Timor Timur (UNTAET) Sergio Vieira de Melo, Uskup Dili Carlos Filipo Ximenes Belo, Jose Ramos Horta serta ribuan rakyat TLS, merupakan pengakuan terbuka dari satu pihak bahwa kejahatan telah terjadi (*Kompas*, 1 Februari 2000).

Dengan demikian tuntutan Antonio Parada yang ditujukan pada pemerintah Portugal (10 April 1996) melalui *Permanent Court of Arbitration* di Den Haag, dapat dilakukan oleh masyarakat TLS untuk pemerintah RI. Gejala ini mulai muncul diindikasikan dengan adanya protes para demonstran saat Presiden RI Abdurrahman Wahid berkunjung ke Dili (Selasa, 29 Februari 2000) yang meminta pengusutan kematian David Alex, Sabalai, dan Mauhudu, serta permintaan Uskup Dili Carlos Filipo Ximenes Belo agar Pemerintah Indonesia mengganti kerugian atas kerusakan kediaman Uskup di Dili (*Kompas*, 1 Maret 2000).

⁹ Penjelasan panjang tentang terjadinya kejahatan terhadap kemanusiaan di TLS diberikan, misalnya, oleh Taylor (1998).

Kejahatan terhadap kemanusiaan yang terjadi di TLS juga dipantau oleh Cotton (2000) yang mengaitkannya dengan perubahan mandat PBB bagi kekuatan multinasional di TLS. Pelanggaran-pelanggaran HAM tersebut mendapat perhatian besar dari PBB terbukti dengan penerapan Bab VII Piagam PBB didasari atas dasar telah terjadinya berbagai bentuk kekerasan terorganisir di TLS yang mengancam perdamaian dan keamanan global. Penerapan Bab VII dilakukan lewat Resolusi Dewan Keamanan PBB 1296/1999 yang memberikan wewenang kepada *International Forces for East Timor* (INTERFET) untuk memulihkan stabilitas di TLS.

PROSPEK HUBUNGAN INDONESIA-TIMOR LOROSA'E

KPP HAM untuk TLS telah mengumpulkan fakta dan bukti yang menunjukkan indikasi kuat telah terjadinya pelanggaran berat HAM yang dilakukan secara terencana, sistematis, serta dalam skala besar dan luas, berupa pembunuhan massal, penyiksaan dan penganiayaan, penghilangan paksa, kekerasan terhadap perempuan dan anak (termasuk di dalamnya perkosaan dan perbudakan seksual), pengungsian paksa, pembumihangusan dan kerusakan harta benda yang kesemuanya merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan (*Kompas*, 1 Februari 2000). Seluruh rangkaian kejahatan terhadap kemanusiaan tersebut merupakan tanggung jawab tiga kelompok: (1) para pelaku yang secara langsung berada di lapangan, yakni para milisi, aparat keamanan dan kepolisian; (2) mereka yang melaksanakan pengendalian operasi, termasuk, tetapi tidak terbatas pada, aparat birokrasi sipil terutama para bupati, gu-

bernur dan pimpinan militer serta kepolisian lokal; dan (3) pemegang tanggung jawab kebijakan keamanan nasional, termasuk, tetapi tidak terbatas pada, para pejabat tinggi militer, yang baik secara aktif maupun pasif telah terlibat dalam kejahatan tersebut.

Berdasarkan alur pikir di atas, maka dapat disimpulkan bahwa hubungan RI-TLS akan cenderung diwarnai dengan nuansa konflik jika proses pembentukan negara-bangsa di TLS diawali dengan usaha penciptaan *instant nationalism* yang meletakkan RI atau bahkan bangsa Indonesia sebagai suatu kelompok yang bertanggung jawab atas semua bentuk penindasan yang terjadi di masa lampau.

Hal ini misalnya tampak dari "tuduhan" atau "mitos"¹⁰ penting yang bisa menjadikan RI sebagai pihak yang harus dimin-tai pertanggungjawaban. Tuduhan tersebut antara lain adalah: (1) Indonesia selalu mendambakan Timor Timur dan ini terbukti dalam *invasinya* pada Desember 1975; (2) Indonesia merekayasa dan menimbulkan instabilitas di Timor Portugis untuk melakukan campur tangan militer; (3) Integrasi tidak pernah tercapai tetapi hanya aneksasi; (4) Indonesia gagal memenuhi resolusi-resolusi Dewan Keamanan dan Majelis Umum PBB yang relevan dengan masalah Timor Timur disebabkan penolakan-penolakan mendalam atas kehadiran dan kekuasaan Indonesia; (5) Pelanggaran HAM semata-mata karena ulah ABRI; (6) Lebih dari 200.000 penduduk Timor Timur telah dibunuh Indonesia

dalam suatu tindakan pembunuhan massal yang sistematis; (7) Rakyat Timor Timur didiskriminasi secara sistematis dengan menguntungkan orang-orang Indonesia lainnya; (8) Kebijakan pembersihan budaya dilakukan Indonesia untuk menghancurkan budaya Portugis di Timor Timur; dan (9) Insiden Dili November 1991 tidak lebih dari pembunuhan berdarah dingin oleh ABRI (Singh, 1998: 335-368).

Usaha untuk mencari pembenaran terhadap tuduhan-tuduhan di atas tentunya akan memancing konflik antara RI dan TLS. Dan hal ini bisa terjadi jika proses rekonsiliasi yang menggunakan kejadian tragis di masa lalu untuk membentuk faktor historis suatu bangsa, dimanipulasi untuk menjadi suatu proses pembentukan identitas kolektif yang cepat.

PENUTUP

Ketika Parlemen Italia baru berdiri, seorang anggota Parlemen Massimo d'Azeglio berkata bahwa: "*We have made Italy, now we have to make Italians*".¹¹ Kalimat yang sama sekarang dapat diucapkan oleh Xanana Gusmao, Jose Ramos Horta, Uskup Belo dan para tokoh-tokoh TLS lainnya. Jajak Pendapat telah dan akan menciptakan negara TLS, sekarang mereka harus menciptakan bangsa TLS.

Usaha pembentukan negara-bangsa baru ini membutuhkan paham nasionalisme yang kuat. Paham ini dapat memicu konflik jika didasarkan pada mitos kaum *chauvinist* yang menginginkan dicapainya posisi superioritas dari kelompok lain. Namun, kare-

¹⁰Kata "tuduhan" dan "mitos" dipergunakan oleh Singh (1998) dan ini bisa dijadikan indikasi bias-bias subjektif yang muncul dalam kajian-kajian tentang masalah Timor Timur.

¹¹Dikutip dari Ayoob (1995: 25).

na sejarah pembentukannya, nasionalisme bangsa TLS diharapkan tidak pernah meninggalkan pijakan bahwa nasionalisme mengandung gagasan *self-liberating enterprise*, suatu paham yang selalu identik dengan proses pembebasan dari penindasan.

KEPUSTAKAAN

- Ayoob, Mohammed. 1995. *Op. Cit.*, Ch. 2. Lihat juga Ayoob, "State Making, State Breaking, and State Failure" dalam Crocker, Chester A., et. al. (eds.). *Managing Global Chaos: Sources of And Responses to International Conflict*. Washington DC: USIP.
- _____. 1995. *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System* (London: Lynne Rienner), Ch. 2.
- Aycob, Mohammed. 1996. "State Making, State Breaking, and State Failure" dalam Crocker, Chester A., et. al., (eds.) *Managing Global Chaos: Sources of And Responses to International Conflict*. Washington DC: USIP.
- Brown, Michael E. (ed.). 1993. *Ethnic Conflict and International Security*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- _____. 1997. "The Causes of Internal Conflict" dalam Michael E. Brown, et. al. (eds.). *Nationalism and Ethnic Conflict*. London: MIT Press.
- Brown, Michael E. and Chantal de Jonge Oudraat. 1997. "Internal Conflict and International Action: An Overview" dalam Brown, et. al. (eds.). *Nationalism and Ethnic Conflict*. London: MIT Press.
- Burton, John. 1990. *Conflict: Resolution and Prevention*. London: Macmillan.
- Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Cotton, James. 2000. "The Emergence of an Independence East Timor: National and Regional Challenges", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 22, No. 1, April.
- Dominique Jacquin-Berdal, Dominique. 1998. "Ethnic Wars and International Intervention" *Millennium: Journal of International Studies* Vol. 27, No. 1.
- Evera, Stephen Van. 1994. "Hypotheses on Nationalism and War", *International Security*, Vol. 18, No. 4 (Spring).
- Fisher, Ronald J. 1997. *Interactive Conflict Resolution*. New York: Syracuse University Press.
- Fisher and L. Keashly. 1991. "The Potential Complementary of Mediation and Consultation within a Contingency Model of Third Party Intervention", *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No. 1.
- Gagnon, V.P. 1994/1995. "Ethnic Nationalism and International Conflict: The Case of Serbia", *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter).
- Galtung, Johan. 1996. *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development, and Civilization*. London: SAGE.
- Giddens, Anthony. 1996. *The Nation-State and Violence: Volume Two in A Contemporary Critique of Historical Materialism*. Cambridge: Polity Press.
- Goldstone, Jack A. 1999. "Demography, Domestic Conflict, and the International Order" dalam T.V. Paul dan John A. Hall (eds.). *International Order and the Future of World Politics*. Cambridge: CUP.
- Gurr, Ted Robert. 1996. "Minorities, Nationalists, and Ethnopolitical Conflict" dalam Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, and Pamela Aall (eds.). *Managing Global Chaos: Sources and Responses to International Conflict*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Hampson, Fen Osler. 1997. "Third Party Roles in the Termination of Intercommunal Conflict" *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 26, No. 3.
- Heraclides, Alexis. 1997. "The Ending of Unending Conflicts: Separatist Wars" *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 26, No. 3.
- Herbst, Jeffrey. 1996/1997. "Responding to State Failure in Africa" *International Security*, Vol. 21, No. 3 (Winter). Lihat juga Howe, Herbert. 1996/1997. "Lessons of Liberia: ECOMOC and Regional Peacekeeping" *International Security*, Vol. 21, No. 3 (Winter).
- Holsti, Kalevi J. 1996. *State, War and the State of War*. Cambridge: CUP.
- Homer-Dixon, Thomas F. 1994. "Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases", *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer).
- Huntington, Samuel P. 1998. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. London: Simon & Schuster.
- Jawhar Hassan, Mohamed. 1996. "The Nexus Between Democracy and Stability: The Case of Southeast Asia", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 18, No. 2 (September).

- Kahin, Audrey R. and George McT. Kahin. 1997. *Subversion as Foreign Policy: The Secret Eisenhower and Dulles Debacles in Indonesia*. Seattle: University of Washington Pers. Carothers, Thomas. 1999. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Kaplan, Robert D. 2000. *The Coming of Anarchy: Shattering Dreams of the Post Cold War*. New York: Vintage books.
- Kaufman, Stuart J. 1996. "Spiraling to Ethnic War: Elite, Masses, and Moscow in Moldova's Civil War", *International Security*, Vol. 21, No. 2 (Fall).
- Kelman, Herbert. 1993. "The Social Context of Torture: Policy Process and Authority" dalam R.D. Crelinsten and A.P. Schmid (eds.), *The Politics of Pain: Torturers and their Masters*. Leiden: Centre for the Study of Social Conflicts.
- Kenneth, Boulding. 1978. *Stable Peace*. London: University of Texas Press.
- Krisberg, Louis. 1998. *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*. New York: Rowman & Littlefield Publishers.
- Lake, David. and Donald Rothchild. 1996. "Containing Fear: The Origins and Management of Ethnic Conflict", *International Security*, Vol. 21, No. 2 (Fall).
- Lewis, Ioan M. 1997. "Clan Conflict and Ethnicity in Somalia: Humanitarian Intervention in a Stateless Society" dalam David Turton (ed.). *War and Ethnicity: Global Connections and Local Violence*. San Marino: University of Rochester Press.
- Mansfield, Edward D. and Jack Snyder. 1995. "Democratization and the Danger of War" *International Security*, Vol. 20, No. 1 (Summer).
- Montville, Joseph V. 1991. "Epilogue: The Human Factor Revisited" dalam Montville (ed.) *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Society*. New York: Lexington Books.
- Orme, John. 1997/1998. "The Utility of Force in a World of Scarcity" *International Security*, Vol. 22, No. 3 (Winter). Goldstone, Jack. 1995. "The Coming of Chinese Collapse" *Foreign Policy*, No. 99 (Summer).
- Reilly, Benjamin. 2000/01. "Democracy, Ethnic Fragmentation, and Internal Conflict" *International Security*, Vol. 25, No. 3 (Winter).
- Singh, Bilveer. 1998. *Timor Timur, Indonesia dan Dunia: Mitos dan Kenyataan*, Edisi Revisi. Jakarta: Institute for Policy Studies.
- _____. 1999. *The United Nations' Role in the Birth of Independent East Timor: A Blunder?*. Singapore: Crescent Design Associates.
- Snyder, Jack and Karen Ballentine. 1996. "Nationalism and the Marketplace of Ideas", *International Security*, Vol. 21, No. 2 (Fall).
- Strayer, Joseph R. 1970. *On the Medieval Origins of the Modern State*. Princeton: Princeton University Press, 23.
- Taylor, J.G. 1998. *Perang Tersembunyi: Sejarah Timor Timur yang Dilupakan*. Jakarta: Fortilos.
- Tilly, Charles. 1975. "Reflections on the History of European State-Making" dalam Tilly (ed.) *Formation of National Interest in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Troebst, Stefan. 1997. "An Ethnic War that did not Take Place Macedonia in the 1990s" dalam David Turton (ed.). *War and Ethnicity: Global Connections and Local Violence*. San Marino: University of Rochester Press.
- Wallensteen, Peter and Margareta Sollenberg. 2000. "Armed Conflict, 1989-1999", *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 5 (September).
- Zartman, William I. and J.L. Rasmussen (eds.). 1997. *Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques*. Washington D.C.: USIP.

Buku Putih Pertahanan Australia 2000: Adakah Pesan untuk Indonesia?

Teuku Rezasyah

Komitmen Australia untuk membangun kerja sama pertahanan baru dengan Indonesia demi mewujudkan kepentingan strategis yang lebih kekal di antara kedua negara diuraikan dalam Buku Putih Pertahanan Australia 2000. Meskipun bentuk hubungan pertahanan baru tersebut tidak dijelaskan secara rinci, namun dokumen buku putih ini mengajak Indonesia untuk membangun suatu hubungan pertahanan baru guna menyangga kepentingan strategis bersama. Selain itu buku putih ini memuat visi dan misi pertahanan 10 tahun ke depan, sekaligus bukti adanya transparansi dalam rencana pertahanannya. Secara tegas buku ini menyatakan kesediaan Australia menjadi pendamping Amerika Serikat di kawasan Asia Pasifik, berikut kesediaan menangani krisis internasional di berbagai kawasan. Secara tersamar, terpeta sebuah harapan dari pola hubungan Australia-Indonesia di masa depan.

PENDAHULUAN

BUKU Putih Pertahanan Australia terbaru (*Defence 2000: Our Future Defence Force*) yang diterbitkan tanggal 6 Desember 2000 layak dikaji mendalam. Selain memuat visi dan misi pertahanan 10 tahun ke muka, tersedia kajian bagaimana Australia mengevaluasi diri dan lingkungannya, berikut bukti tidak adanya transparansi dalam rencana pertahanannya. Naskah ini semakin penting karena dibuat setelah lolos diskusi dengan masyarakat Australia; ditangani oleh *The National Security Committee of Cabinet*, atau Komite Keamanan Nasional pimpinan Perdana Menteri Australia; serta menjanjikan reformasi sistem administrasi dan manajemen pertahanan.

Banyak kalangan pertahanan di Indonesia menafsirkan dokumen ini sebagai arogan. *Pertama*, Australia telah makin percaya diri pasca disintegrasi Timor Timur. *Kedua*, mantapnya pertumbuhan ekonomi memungkinkan Australia merancang sebuah sistem pertahanan ideal, sementara tetangga-tetangganya masih mengalami kemunduran ekonomi. *Ketiga*, banyaknya logika *Howard Doctrine*, yang membenarkan peran selaku *Deputy Sheriff* Amerika Serikat (AS) di Asia Pasifik.

Naskah ini dirancang untuk menganalisis dokumen pertahanan Australia yang terbaru, serta mengkaji keterhubungannya dengan kepentingan nasional Indonesia. Sesuai pembabakan yang ada, maka analisis akan membahas lima tema besar ber-

ikut ini. *Pertama*, fondasi pertahanan. *Kedua*, strategi yang dianut. *Ketiga*, peran penduduk dalam pertahanan. *Keempat*, kapabilitas pertahanan. *Terakhir*, anggaran pertahanan.

FONDASI PERTAHANAN

Dokumen ini memantapkan peran *Australian Defence Force* (ADF), atau Angkatan Bersenjata Australia di kawasan Asia Pasifik lewat empat peran berikut. *Pertama*, kesiapan melakukan operasi militer sepanjang bukan perang konvensional. *Kedua*, kesediaan membantu negara lain menstabilkan diri menghadapi konflik domestik lewat kegiatan evakuasi penduduk, serta menjaga dan memaksakan perdamaian. *Ketiga*, kewaspadaan menghadapi *cyber attack*, organisasi kriminal, terorisme, imigran gelap, perdagangan obat bius, nelayan haram, pembajakan di laut, dan pelanggaran karantina. *Keempat*, selain siap menghadapi serangan bersenjata, ADF juga berhak melakukan pemantauan maritim berikut tindakan pemaksanya. Untuk ini, tersedia kerja sama dengan semua instansi domestik, didukung fasilitas kapal dan intelijen guna beroperasi di *maritime approaches* (alur-alur maritim yang menuju) Australia (Commonwealth of Australia, 2000: viii).

Menurut hemat penulis, fondasi di atas membawa konsekuensi bagi Indonesia, jika pemerintahan Howard berhasil mensosialisasikannya di dalam negeri. Misalnya, kalangan domestik dapat menekan pemerintah untuk mencampuri urusan negara lain, akibat adanya konflik etnis maupun hak asasi manusia yang tidak sejalan dengan praktek yang berlaku di Australia. Ti-

dak mustahil, krisis yang berlarut-larut di Indonesia Bagian Timur dapat merangsang publik mendesak pemerintah untuk bertindak, ataupun memaksa Australia menghimbau PBB guna menyikapinya. Australia dapat juga bertindak lebih keras dalam menghadapi nelayan haram asal Indonesia, yang telah mentradisi mencari ikan di perairan Australia, walaupun selama ini hanya mengkarantina, menyampaikan nota protes, dan memulangkan mereka.

Ketiadaan definisi atas *maritime approaches* membawa konsekuensi perbenturan dalam operasi laut ADF dengan kegiatan TNI AL di Selat Lombok, Selat Makasar, Selat Ombai, Laut Banda dan Laut Maluku, yang walaupun merupakan yurisdiksi Indonesia, namun langsung mengarah ke perairan Australia. Masalah lainnya menyangkut aturan-aturan *innocent passage* yang belum mampu kita praktikkan secara konsisten.

Tanpa aturan main yang tegas dan jelas, dapat saja terjadi insiden. Misalnya, latihan militer yang melibatkan matra laut dan udara Indonesia yang dilakukan secara mendadak dapat disalahartikan oleh Australia dan negara-negara lain, sehingga mengundang komplikasi baru. Gunaantisipasi hal ini, Indonesia hendaknya menyusun *role of engagement* di dalam dan luar perairan nusantara, yang melibatkan Departemen Kehakiman dalam aspek hukum, TNI AL dalam aspek pemaksaan hukum, serta TNI AU dalam hal koordinasi operasi. Aturan baru ini tentunya tidak dibuat sebatas menyikapi kebijakan pertahanan Australia, namun guna meniadakan kemungkinan krisis dengan negara manapun. Ada baiknya kita melakukan restruktur-

turisasi sistem pertahanan nasional, berupa sebuah *layered defence system* (sistem pertahanan berlapis), dengan TNI AU bertugas di luar Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), bersama TNI AL memonitor wilayah antara ZEE dan wilayah teritorial, serta mengamankan TNI AD dan POLRI bertugas di darat dalam konteks sishankamrata.¹

Dalam aspek lingkungan strategis, Australia mengakui bahwa globalisasi dan kepemimpinan AS sangat membantu pertumbuhan ekonomi, sosial dan politiknya. Diharapkan PBB terus berperan memelihara keamanan secara lebih aktif dan efektif. Australia juga khawatir atas hubungan antara kekuatan-kekuatan utama di kawasan seperti Cina, Jepang, India, Rusia, dan Amerika Serikat, karena mereka mampu bertindak mandiri dan terlibat dalam konflik dengan sesama mereka (Commonwealth of Australia, 2000: viii-ix). Sayangnya, Buku Putih tidak merinci konfrontasi jenis apa yang mungkin timbul dari pola hubungan kelima negara di atas, dalam hal apa kepentingan nasional Australia terganggu, berikut tiadanya harapan akan mekanisme peniadaan konflik yang mungkin timbul.

Buku Putih menjelaskan Asia Tenggara sebagai kawasan penting, dan berharap bahwa evolusi politik dan sosial yang terjadi dapat memperkuat legitimasi pemerintahan yang berkuasa. Idealnya, naskah ini juga memuat rincian bagaimana evolusi tersebut terbentuk, serta kondisi-kondisi

domestik dan eksternal apakah yang dapat dikategorikan evolusioner. Termuat juga harapan agar masalah-masalah keamanan ditangani secara hati-hati, demi terpeliharanya keamanan kawasan.² Dalam konteks ini, tidak dinyatakan secara spesifik mengenai jenis, macam maupun substansi dari *security issues* (masalah-masalah keamanan) yang merisaukan Australia tersebut, apakah mencakup krisis yang terjadi dalam yurisdiksi suatu negara, melibatkan berbagai negara, ataupun yang merisaukan Australia meskipun sebenarnya tidak terlibat.

Penulis juga tidak melihat adanya komitmen Australia yang mengharapkan semua negara di Asia Tenggara yang terlibat krisis untuk langsung menangani masalah, ataupun kesediaan memaksimalkan lembaga yang telah ada seperti *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), *ASEAN Regional Forum* (ARF), maupun PBB. Yang tersirat adalah harapan Australia untuk langsung membantu menyelesaikan konflik baik di dalam suatu negara maupun yang melibatkan berbagai negara dengan menggunakan mekanisme tersendiri.

Secara khusus Australia menggolongkan Indonesia, Timor Timur, Papua New Guinea dan negara-negara kepulauan di Pasifik Barat Daya sebagai *immediate neighbourhood* (bertetangga langsung), yang sedang menghadapi tantangan ekonomi dan struktural. Penulis tidak melihat Indonesia mendapat perhatian khusus seperti halnya semasa Partai Buruh, kecuali dari pencantumannya yang tidak

¹Selama ini *role of engagement* TNI AL ditangani oleh Panglima Armada, dan bukannya Kepala Staf Angkatan Laut. Guna analisis mendalam atas perlunya koordinasi antarangkatan, periksa Kardi (2000: 229-244).

²Commonwealth of Australia (2000: ix). Dalam bagian ini, istilah yang digunakan adalah *Political and Social Evolution*.

alfabetis. Mirip Buku Putih terdahulu, Australia mengakui dirinya cukup aman dan tidak memiliki ancaman langsung, karena didukung oleh kondisi geografi, hubungan bertetangga yang baik, angkatan bersenjata yang kuat, serta aliansi yang mantap dengan AS (Commonwealth of Australia, 2000: ix). Sikap lebih percaya diri makin tampak, karena Australia tidak sedikit pun menyebut perlunya koordinasi dengan AS maupun Pakta ANZUS yang juga melibatkan Selandia Baru, dalam hal terjadinya ancaman atas Australia.

Menariknya, meskipun memiliki perangkat militer yang memadai, tema pertama ini diakhiri dengan sikap khawatir atas pertumbuhan mesin perang di kawasan, terutama sekali pesawat tempur yang dapat menyerang dari jarak jauh, sistem peluru kendali anti-kapal, serta mandala perang darat berpemukul canggih (Commonwealth of Australia, 2000: ix-x).

STRATEGI PERTAHANAN AUSTRALIA

Meskipun tidak dinyatakan secara resmi, terkesan Australia makin meyakini Doktrin Howard. *Pertama*, dokumen ini menyatakan bahwa krisis yang terjadi di kawasan terdekatnya perlu ditanggapi secara serius, dengan pemerintah Australia sanggup membantu melakukan sesuatu. *Kedua*, sasaran jangka panjang Australia adalah juga menjamin agar *direct approaches* (alur-alur langsung) menuju Australia terjamin keamanannya. *Ketiga*, meskipun mendukung keamanan negara-negara yang berbatasan langsung dengannya, Canberra juga hirau akan kemungkinan instabilitas yang mengancam ke-

utuhan nasional mereka, berikut ancaman atas mereka dari luar. *Terakhir*, Canberra siap secara mandiri maupun bersama pihak lainnya mengupayakan stabilitas dan kerja sama di Asia Tenggara, dan siap memelihara stabilitas di Asia Pasifik dengan pada saat yang sama mencegah timbulnya hegemoni di dalam kawasan.³

Secara implisit, proposisi di atas merujuk Indonesia, untuk tidak mengganggu ketahanan Timtim dan PNG, sekaligus pernyataan kesiagaan guna secara mandiri maupun bersama pihak lain memonitor alur-alur darat, laut dan udara yang menuju ke Timtim dan PNG. Meskipun demikian, dokumen ini secara spesifik menghimbau Indonesia, guna bersama-sama menolak masuknya kekuatan luar kawasan dalam penyelesaian konflik yang ada (Commonwealth of Australia, 2000: x).

Kebenaran "Doktrin Howard" semakin terbukti, saat tersurat kesediaan turut mempertahankan dan memperkuat sistem keamanan dunia. Australia juga siap bekerja sama dengan masyarakat dunia, terutama sekali PBB, nienjunjung tinggi *global security* (keamanan dunia), dan mencegah meluasnya senjata-senjata pemusnah massal (Commonwealth of Australia, 2000: x). Kritik perlu diberikan pada bagian terakhir ini, karena prinsip *global security* itu sendiri tidak dikenal dalam piagam PBB, dan karenanya dapat ditafsirkan secara fleksibel.

Kepatuhan Australia pada "Doktrin Howard" akhirnya terbukti, ketika naskah ini menegaskan bahwa hubungan strategis

³Commonwealth of Australia (2000: x). Istilah yang digunakan dalam bagian ini adalah *The Wider Asia Pacific Region*, atau kawasan Asia Pasifik yang lebih luas.

dengan AS merupakan fondasi utama dalam berhubungan dengan para tetangga, sekutu dan juga mitra di kawasan dalam dekade ini dan mendatang. Tanda-tanda ingin menjadi pimpinan kawasan makin terlihat, ketika dokumen ini mencanangkan kesediaan mempertahankan dan mengembangkan hubungan strategis, sekaligus membantu membangun kapabilitas militer secara memadai (Commonwealth of Australia, 2000: x).

Secara khusus dokumen ini menggunakan Indonesia membangun suatu hubungan pertahanan baru (*a new defence relationship*) guna menyangga kepentingan strategis bersama (Commonwealth of Australia, 2000: xi). Ini merupakan peringatan agar TNI melupakan perjanjian kerja sama keamanan bilateral yang ditandatangani tanggal 18 Desember 1995 lalu, dan selanjutnya mengacu pada suatu sistem yang mengakui kepemimpinan Australia. Yang patut kita sikapi adalah itikad Australia membangun kerja sama militer dengan Timtim, mempertinggi tingkat kerja sama militer yang telah ada dengan Selandia Baru dan PNG, serta mempertahankan kemitraan strategis dengan kawasan Pasifik Selatan.⁴

Tanpa penjelasan yang tegas dari pihak Australia, TNI berhak menafsirkan sebuah strategi yang melibatkan dua negara Melanesia di atas bersama ANZUS dan FPDA. Polanya sudah jelas sekali: mengurung Indonesia, atau melibatkannya dalam suatu sistem pertahanan di Asia Pasifik.

Terbukti, Australia telah menganggap dirinya lebih unggul, karena mampu: (a) mempertahankan diri secara mandiri; (b) mengontrol alur-alur udara dan laut menuju Australia; dan (c) melakukan operasi proaktif guna meniadakan serangan dari kawasan yang jauh dari benua Australia (Commonwealth of Australia, 2000: xi).

Sikap semakin percaya diri Australia makin jelas, karena tersurat kesediaan, yang bila diminta akan membantu negara tetangganya mempertahankan diri, seandainya terjadi suatu agresi atas mereka. Tentunya dokumen ini tidak perlu menjelaskan, bahwa kesediaan di atas tetap berlaku, seandainya salah satu tetangga Australia menyerang sesama tetangga yang lainnya. Untuk itu, ADF telah merinci kesiapannya membantu mulai dari pengungsian, penanganan bencana, berikut operasi memelihara perdamaian, yang skalanya dapat dipertinggi sesuai kebutuhan.⁵

Doktrin Howard semakin jelas terbukti, ketika dokumen ini mengakadkan kesiapan untuk terlibat dalam berbagai koalisi, guna menghadapi krisis yang terjadi di luar kawasan Asia Pasifik, selain operasi keamanan maritim yang selama ini dilakukan. Doktrin ini juga siap diberlakukan guna mendukung kebutuhan masyarakat Australia sendiri, lewat dukungan perlindeungan militer.⁶ Penulis membayangkan

⁵Commonwealth of Australia (2000: xi). Meskipun ditulis secara makro, bagian ini tentunya mendapat perhatian khusus dari kalangan pertahanan di Indonesia.

⁶Commonwealth of Australia (2000: xii). Konsep yang digunakan dalam konteks ini adalah *Wider Community Needs*, yang indikatornya sangat fleksibel dan dapat dipersepsikan oleh siapa pun yang

⁴Commonwealth of Australia (2000: xi). Naskah lengkap dari "Agreement Between the Government of Australia and the Government of the Republic of Indonesia on Maintaining Security" tersebut antara lain dimuat dalam Ball (1996: 143-144).

sebuah skenario hipotetis, di mana pemerintah yang sangat percaya diri dan kuat secara militer tersebut harus bersikap sekitar masa pemilihan umum, guna menghadapi desakan masyarakat dan partai-partai politik untuk bersikap tegas atas negara-negara tetangganya yang dianggap kurang demokratis. Skenario lainnya, masyarakat yang telah terlatih dalam pasukan cadangan tersebut memaksakan bergerak sendiri, sehingga mempersulit hubungan Australia dengan negara di sekitarnya.

PERAN MASYARAKAT DALAM PERTAHANAN

Menariknya, Buku Putih merancang pertumbuhan personil militer dari 51.500 menjadi 54.000 jiwa pada tahun 2010. Meskipun pertumbuhan sebesar 4,85 persen tersebut termasuk kecil, namun tidak jelas apakah personil tersebut akan ditempatkan pada divisi tempur atau unit-unit lain. Yang jelas, pemerintah siap melakukan pelatihan dan penyeleksian besar-besaran, didukung fasilitas yang modern, efektif dan efisien. Potensi pasukan cadangan nasionalnya juga akan dimaksimalkan guna beroperasi di daerah yang jauh. Tersedia juga rancangan guna menyiapkan prajurit sejak usia dini, lewat program pelatihan senilai 30 juta dolar (Commonwealth of Australia, 2000: xii-xiii).

Tanpa sosialisasi atas ide di atas, tidak mustahil Australia akan tercitra sebagai negara yang militeristik, yang menyiapkan warga negaranya sejak dini gu-

na tujuan-tujuan operasi militer di luar negeri. Hendaknya pihak Australia memperhatikan juga status kewarganegaraan mereka yang bermukim di Australia dan dilibatkan dalam program di atas, karena bagi negara seperti Indonesia, keikutsertaan WNI dalam dinas militer asing dapat mengakibatkan hilangnya kewarganegaraan. Patut diakui, banyak WNI yang berstatus *permanent resident* di Australia, dan menggunakan jalur ini guna segera menjadi warga negara Australia.

KAPABILITAS PERTAHANAN

Buku Putih juga menjanjikan sebuah sistem yang dapat merinci, mengevaluasi dan merencanakan suatu manajemen pertahanan 10 tahun ke muka. Naskah ini akan diuji tiap tahun guna menyikapi perkembangan strategis dan percepatan teknologi yang muncul, dan sudah harus disetujui oleh pemerintah sebelum dilaksanakan. Intinya, menyiapkan pasukan profesional yang terlatih dan dipersenjatai lengkap, guna siap beroperasi serentak dan segera dalam waktu lama. Bila perlu, pasukan ini dapat digabungkan dalam suatu koalisi militer bersama negara lain. Secara spesifik, ADF merancang sebuah brigade, satu batalyon tempur, serta kekuatan pasukan cadangan hingga berkualitas tempur.⁷

Memperhitungkan skenario di atas, akan sulit sekali membedakan pasukan Australia yang beroperasi di luar negeri, karena pasukan tempur dan cadangan mereka

mengatasnamakan dirinya sebagai masyarakat Australia.

⁷Commonwealth of Australia (2000: xlii-xlv). Semua data keuangan yang tertera dalam Buku Putih adalah dalam A\$ (dolar Australia).

bergerak dengan standar operasi dan pesan moral yang berbeda:-(a) pasukan tempur dalam misi kemanusiaan; (b) pasukan tempur dalam koalisi militer; (c) pasukan cadangan dalam misi kemanusiaan; dan (d) pasukan cadangan yang diperbantukan pada satuan tempur. Kesemua ini tentunya membawa konsekuensi hukum bagi negara yang menerima maupun berurusan dengan mereka.

Kalangan TNI tentunya berkecil hati menyimak biaya tahunan ADF selama 10 tahun ke muka, karena sangat jauh dengan anggaran tahunan mereka. Antara lain: (a) pemeliharaan perangkat darat (5,9 milyar dolar); (b) pengembangan perangkat darat (3,9 milyar dolar); (c) operasi dan personil (1,1 milyar dolar); (d) 1,3 milyar dolar bagi biaya pemeliharaan perangkat udara; (e) 5,3 milyar dolar bagi pembelian empat AWACS dan satuan tempur guna mendampingi F/A-18 yang ada; serta (f) biaya operasi dan personil sebesar 300 juta dolar.⁸

Angkatan Laut akan memiliki kapabilitas pengincaran dan penyerangan atas kapal permukaan, termasuk kapal selam yang bergerak di *extended maritime approaches* (alur-alur maritim yang lebih jauh) dari Australia. Kemudian, fregat kelas ANZAC akan dipersenjatai dengan perangkat anti-rudal, fregat kelas baru yang dapat melawan serangan udara, serta kapal selam kelas Collins yang akan diperanggih perangkat tempurnya. Anggaran tahunannya adalah: (a) 3,5 milyar dolar bagi pemeliharaan perangkat; (b) 1,8 milyar dolar bagi pengembangan sistem persenjataan; dan

(c) 0,3 milyar dolar bagi biaya personil dan operasi.⁹

Proyeksi Angkatan Udara terlihat pula dalam pengembangan sistem perang elektronik bagi pesawat F-111, sebelum dipensiunkan antara tahun 2015 dan 2020, dan selanjutnya digantikan dengan 25 pesawat yang lebih canggih namun sekelas dengan F/A-18. Anggaran tahunan bagi pemeliharaan AU adalah sebesar 0,5 milyar dolar, serta 0,8 milyar dolar bagi pengembangan kemampuan tempurnya. Australia juga menganggarkan 1,3 milyar dolar dalam dekade ini bagi perkuatan intelijen militer, pemantauan, komunikasi, komando, logistik dan sistem pelaksanaannya. Tersedia dana sebesar 1,9 milyar dolar bagi pembelian perangkat intelijen, serta 630 juta dolar bagi biaya operasi dan personil (Commonwealth of Australia, 2000: xv).

INDUSTRI MILITER

Australia telah merancang suatu sinergi antara lembaga pertahanan dengan semua industri pertahanan yang ada di dalam negeri guna tujuan kemandirian pertahanan. Ini, antara lain meliputi: modernisasi perangkat udara, laut dan darat; pembangunan kapal laut; pengembangan AWACS; berikut penyempurnaan sistem K3I. Terancang pula sistem kerja sama dan pengembangan riset dengan mitra aliansi, guna mensenyawakan industri pertahanan dengan revolusi industri militer yang se-

⁸Commonwealth of Australia (2000: xiv). Perhatikan, Australia baru merencanakan membeli empat AWACS, sementara Singapura telah lama mengoperasikan perangkat ini.

⁹Commonwealth of Australia (2000: xiv-xv). Istilah yang digunakan adalah *Extended Maritime Approaches*, yang dapat diterjemahkan secara sangat fleksibel oleh kalangan pemerintah dan bukan pemerintah. Dengan demikian, Australia akan semakin kritis mengamati kegiatan TNI AL di perairan Natuna, Arafura, dan Sulawesi.

dang terjadi. Untuk itu, pemerintah secara khusus mendirikan *Office of the Revolution in Military Affairs*, guna mengkaji perkembangan teknologi militer mutakhir, berikut pemanfaatannya bagi pertahanan Australia. Lembaga ini akan bekerja sama dengan kalangan kampus dan usaha-usaha kecil dan menengah di dalam negeri (Commonwealth of Australia, 2000: xv).

ANGGARAN PERTAHANAN

Diperkirakan anggaran pertahanan Australia akan terus naik sebesar 3 persen per tahun selama 10 tahun ke muka. Anggaran tahun 2000–2001 sebesar 12,2 milyar dolar akan meningkat 0,5 milyar dolar tiap tahunnya hingga 2002–2003, dan 1 milyar dolar untuk tahun-tahun sesudahnya. Selama 10 tahun tersebut, anggaran militer akan bertambah sekitar 23,5 milyar dolar. Anggaran tahunan mulai 2010 akan bertonggak pada 16 milyar dolar yang akan digunakan secara efisien dan efektif, diminor setiap tahunnya, berikut upaya efisiensi dalam hal kontrak kerja dan penghapusan perangkat militer (Commonwealth of Australia, 2000: xvii).

CATATAN KHUSUS

Buku Putih Australia sangat komprehensif, dan dapat dijadikan pembandingan seandainya Indonesia merencanakan Buku Putih sejenis. Meskipun demikian, penulis memiliki beberapa catatan berikut ini.

Pertama, naskah ini tidak dilengkapi peta, sehingga kita sulit mengetahui bagaimana Australia memposisikan dirinya di dunia. Satu-satunya petunjuk tertera pada halaman 11, ketika Australia menggambarkan perannya dalam operasi per-

damaian internasional sejak tahun 1956 hingga tahun 2000 (Commonwealth of Australia, 2000: ii). Kemungkinan ADF ingin menghindari kesalahan *Dibb Report*, yang menjangkarkan pertahanan dari Darwin, lewat lingkaran strategis seluas 500 mil laut, yang meluas menjangkau beberapa orbit konsentrasi. Arkian, Timtim masuk dalam orbit pertama; Sulawesi dan Irian Jaya sebagai orbit kedua; Jawa dan Kalimantan ke dalam orbit ketiga; serta Sumatera ke dalam orbit keempat dan kelima. Tidak mustahil, ADF telah menganut prinsip lintas orbit, sehingga perlu menyikapi masalah keamanan apapun yang terjadi di bagian manapun di dalam dan luar Indonesia.¹⁰

Kedua, ketiadaan indeks, sehingga sulit merinci lokasi kata kunci seperti jenis persenjataan, nama negara dan organisasi internasional yang penting bagi Australia, serta sensitif tidaknya Australia dengan perubahan yang muncul.

Ketiga, terlihat kesengajaan ADF mengembangkan konsep-konsep seperti *direct approaches*; *maritime approaches*; dan *extended maritime approaches*, yang dapat diterjemahkan secara fleksibel oleh rezim manapun yang memerintah di Australia. Konteks di atas akan pula menyulitkan TNI dalam merancang sebuah kerja sama militer dengan Australia ataupun bersama negara lain.

Keempat, tiadanya kesalahan ejaan dalam nama negara, nama-nama perangkat

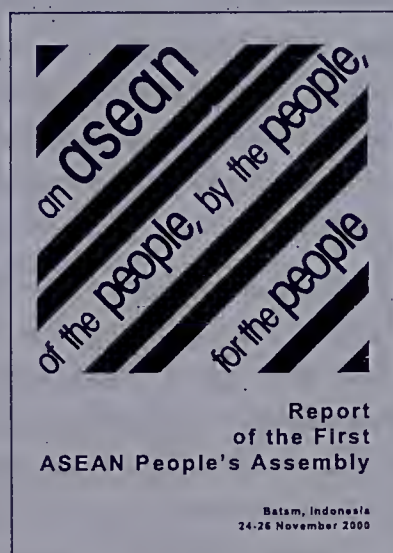
¹⁰Sebagai perbandingan atas Buku Putih Australia 2000, simak Commonwealth of Australia (1994) dan Commonwealth of Australia (1986). Khusus dokumen terakhir, perhatikan halaman belakang yang memuat peta berjudul *Australia's Regional Security Interests*.

perang maupun nama organisasi dalam keseluruhan halaman. Hal ini membuktikan bahwa naskah ini disiapkan secara sangat hati-hati dan mengambil manfaat teknologi komputasi secara maksimal.

Akhirnya, terbukti Australia bertekad mengembangkan kapabilitas Angkatan Bersenjata yang lebih transparan, berikut rambu-rambu penilaian diri dan lingkungannya, yang memungkinkan kita secara hipotesis mengkaji kondisi-kondisi domestik dan internasional yang dapat memaksa Australia menggunakan kekuatan militernya.

KEPUSTAKAAN

- Ball, Desmond dan Kerr, Pauline (Editor). 1996. *Presumptive Engagement: Australia's Asia-Pacific Security Policy in the 1990s*. Canberra: RSPAS-ANU.
- Commonwealth of Australia. 1986. *Review of Australia's Defence Capabilities*. Canberra: Commonwealth Government Printer.
- . 1994. *Defending Australia: Defence White Paper 1994*. Canberra: Directorate of Publishing, Defence Centre.
- . 2000. *Defence 2000: Our Future Defence Force*. Canberra: Defence Publishing Service.
- Kardi, Koesnadi. 2000. "Air Power Sebagai Kekuatan Tempur (*Combat Power*)". Dalam Koesnadi Kardi dan Hendro Subroto (Editor). *Air Power: Kekuatan Udara*. Jakarta: Sinar Harapan.



AN ASEAN OF THE PEOPLE, BY THE PEOPLE, FOR THE PEOPLE Report of the First ASEAN People's Assembly

Batam, Indonesia, 24-26 November 2000

Published by: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, for ASEAN Institutes of Strategic and International Studies (ASEAN-ISIS).

ASEAN People's Assembly (APA), which was first proposed by ASEAN-ISIS a few years ago, is a track-two gathering involving members representing non-governmental organizations, grass-root leaders and activists as well as think tanks. The forum was created mainly to promote mutual understanding and tolerance for the diversity of culture, religion, ethnicity, social values, political structures and processes, and other elements of ASEAN diversity. On behalf of ASEAN-ISIS, Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta had orga-

nized the 1st ASEAN People's Assembly on 24-26 November 2000 in Batam. The discussions presented during the event cover a wide range of social, political and economic issues, which were then documented in this volume.

The book presents summary of proceedings that include topics, such as Critical Assessment of the ASEAN Vision 2020, the Power of Women and their Empowerment, the Roles of Media, and the Roles of Civil Society in Good Governance. Other issues related to poverty, education and environment are also covered in the summary. In addition to some important documents outlining the APA Agendas, this volume also includes a number of background papers contributed by panelists and speakers for the discussions at the APA panel sessions. Given these areas of discussions, this book is therefore recommended for those who are interested in the study of regional cooperation in the context of ASEAN.

2001. 2st Ed. iv + 252 pp.; 25 cm, ISBN 979-8026-70-5, Rp 60.000,00

Pemilihan Presiden Secara Langsung: Beberapa Catatan*

Satya Arinanto

Pemilihan Presiden secara langsung menjadi alternatif cara pemilihan Presiden yang perlu dipertimbangkan dengan saksama. Sebelumnya pemilihan Presiden dilakukan dengan cara aklamasi. Hal tersebut telah dilakukan sejak pemilihan Presiden pertama oleh para pendiri bangsa, dan terus berlangsung hingga tahun 1998, beberapa saat sebelum Soeharto mengundurkan diri sebagai Presiden. Dengan pemilihan langsung seorang Presiden yang terpilih akan mempunyai legitimasi yang kuat. Ia tidak terikat pada konsesi partai sehingga dapat mendahulukan kepentingan yang lebih luas. Pemilihan Presiden secara langsung tidak hanya mensyaratkan adanya perubahan pada pasal 6 ayat 2 UUD '45 yang mengandung ketentuan dan tugas serta kewenangan MPR, tetapi juga menyangkut persoalan mekanisme, sumber dana maupun kesadaran politik rakyat.

PENDAHULUAN

MASALAH pemilihan Presiden secara langsung banyak menjadi bahan perdebatan dan pembicaraan akhir-akhir ini. Dari segi ide atau gagasan, masalah ini sebenarnya bukan merupakan suatu hal yang baru. Dari segi aktualitas, hal ini menjadi mengemuka sejalan dengan penyelesaian tugas-tugas Panitia *Ad Hoc* Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) untuk mempersiapkan rancangan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tahun 2000 yang lalu, yang berdasarkan Kete-

tapan MPR-RI No. IX/MPR/1999 tentang "Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Untuk Melanjutkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", harus diselesaikan untuk disahkan dalam Sidang Tahunan MPR-RI pada tanggal 18 Agustus 2000.

Namun demikian, walaupun sudah tercantum dalam "Rancangan Putusan MPR-RI" dalam Sidang Tahunan MPR-RI 2000, masalah kemungkinan pemilihan Presiden secara langsung ini ternyata tidak sempat dibahas dan diputuskan dalam Sidang Tahunan MPR bulan Agustus 2000 tersebut (MPR-RI, 2000).

Hal ini antara lain pernah dilontarkan oleh mantan Presiden B.J. Habibie. Pada saat masih menjabat sebagai Presiden RI, Habibie mengusulkan kemungkinan melaksanakan pemilihan Presiden secara lang-

* Disampaikan dalam Diskusi Terbatas tentang "Pemilihan Presiden Secara Langsung" di hadapan para anggota Panitia *Ad Hoc* I MPR-RI, yang diselenggarakan oleh *Centre for Electoral Reform* (CETRO) di Jakarta, 13 Maret 2000, dan diberikan beberapa penyempurnaan setelah itu.

sung oleh rakyat. Langkah ini penting, karena pemilihan dengan dua tahap sebagaimana yang berlaku saat ini, membuat seorang Presiden hanya dipilih oleh sekitar 700 anggota MPR, padahal rakyat Indonesia mencapai sekitar 210 juta. Diharapkan, hal ini bisa dilakukan pada pemilihan tahun 2004 (*Kompas*, 26 Mei 1999).

Pada saat memenuhi undangan Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional (Wanhankamnas)¹ untuk membahas rancangan Perubahan UUD 1945 versi Wanhankamnas pada sekitar bulan September 1999, masalah ini juga pernah ditanyakan kepada penulis. Menurut Wanhankamnas pada saat itu, mereka sebelumnya telah menyampaikan rancangan perubahan tersebut kepada Presiden B.J. Habibie.

Oleh Habibie, rancangan tersebut diminta untuk disempurnakan dengan mempertimbangkan masuknya tiga permasalahan sebagai berikut: (1) tentang "reformasi" MPR menjadi DPR dan Dewan Utusan Daerah, atau yang pada saat ini dikenal sebagai wacana tentang "sistem bikameral"; (2) tentang pemilihan Presiden secara langsung; dan (3) tentang hak uji materiil (*judicial review*).

PRO DAN KONTRA PEMILIHAN PRESIDEN SECARA LANGSUNG

Dalam sesi diskusi pada saat ini, untuk kesekian kalinya kita mencoba untuk membahas mengenai kemungkinan-kemungkinan dilaksanakannya pemilihan Presiden secara langsung pada pemilihan umum (pe-

milu) tahun 2004 yang akan datang. Berdasarkan Kerangka Acuan Diskusi Terbatas ini, pada dasarnya pihak-pihak yang mendukung pelaksanaan sistem ini berpendapat bahwa sistem ini memiliki beberapa kekuatan sebagai berikut:²

1. Presiden terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suaranya secara langsung;
2. Presiden terpilih tidak perlu terikat pada konsesi partai-partai atau faksi-faksi politik yang telah memilihnya. Artinya, Presiden terpilih berada di atas segala kepentingan dan dapat menjembatani berbagai kepentingan tersebut;
3. Sistem ini menjadi lebih *accountable* dibandingkan sistem yang sekarang digunakan, karena rakyat tidak harus "menitipkan" suaranya melalui MPR yang para anggotanya tidak seluruhnya terpilih melalui pemilu;
4. Kriteria calon Presiden juga dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya.

Sedangkan pihak-pihak yang tidak setuju dengan penerapan sistem ini memandang bahwa sistem pemilihan Presiden secara langsung memiliki beberapa kelemahan sebagai berikut:

1. Sistem ini memberi peluang untuk menguntungkan: (a) kandidat dari partai besar dengan dana besar, (b) kandidat yang karismatis, dan (c) kandidat dari Pulau Jawa;

¹Pada saat ini telah berubah menjadi Dewan Ketahanan Nasional.

²Lihat "Kerangka Acuan Diskusi Terbatas Tentang Pemilihan Presiden Langsung" yang disusun oleh *Centre for Electoral Reform* (CETRO): 2.

2. Sistem ini memperlemah kedudukan MPR dengan permasalahan-permasalahan sebagai berikut: (a) apa tugas utama MPR apabila wewenang untuk memilih Presiden tidak lagi berada di tangan MPR?;³ (b) kepada siapakah Presiden bertanggung jawab apabila ia tidak lagi dipilih oleh MPR?;⁴
3. Rakyat dianggap belum siap untuk melaksanakan pemilihan Presiden secara langsung.

PERSPEKTIF HISTORIS

Dalam sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) yang diselenggarakan pada tahun 1945, masalah mekanisme pemilihan Presiden sendiri memang beberapa kali disinggung, meskipun tidak secara tegas dan tuntas. Alam pikiran "Asia Timur Raya" -- sebagaimana seringkali disebut oleh Soëpomo -- tampak mendominasi pembicaraan tentang Kepala Negara yang ideal pada saat itu.

Soepomo sendiri misalnya, dengan tegas menolak cara-cara pemilihan Kepala Negara apabila didasarkan pada sistem demokrasi Barat. Dalam pidatonya pada tanggal 31 Mei 1945 di Gedung Chuuo Sangi-In Jakarta, ia antara lain menyatakan sebagai berikut (Yamin, 1959: 119):

... Caranya mengangkat pemimpin negara itu hendaknya janganlah diturut cara pilihan menurut sistem demokrasi Barat, oleh karena pilihan secara sistem demokrasi Barat itu berdasar atas paham perseorangan.

³Hal ini berkaitan dengan rumusan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 yang menetapkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak.

⁴Hal ini berkaitan dengan rumusan dalam Penjelasan UUD 1945, khususnya dalam bagian yang berkaitan dengan Sistem Pemerintahan Negara.

Tuan-tuan sekalian hendaknya insyaf kepada konsekuensi dari pendirian menolak dasar perseorangan itu. Menolak dasar individualisme berarti menolak juga sistem parlementarisme, menolak sistem demokrasi Barat, menolak sistem yang menyamakan manusia satu sama lain seperti angka-angka belaka yang semuanya sama harganya.

Untuk menjamin supaya pimpinan negara terutama Kepala Negara terus-menerus bersatu jiwa dengan rakyat, dalam susunan pemerintahan negara Indonesia, harus dibentuk sistem badan permusyawaratan. Kepala Negara akan terus bergaulan dengan Badan Permusyawaratan supaya senantiasa mengetahui dan merasakan rasa keadilan rakyat dan cita-cita rakyat ...

Selanjutnya dalam sidang BPUPK yang diselenggarakan pada tanggal 10 Juli 1945, anggota Sukardjo Wirjopranoto menyatakan hal yang senada sebagai berikut (Yamin, 1959: 177):

... pemilihan Kepala Negara sudah semestinya, sudah seadilnya, dengan jalan permusyawaratan, artinya dengan jalan gotong-royong. Dengan jalan gotong-royong kita mengadakan Kepala Negara.

Pembicaraan tentang Kepala Negara dalam hari pertama dari masa sidang kedua ini sebenarnya lebih mengarah pada perdebatan mengenai bentuk negara mana yang akan dipilih, apakah republik atau monarki. Karena tidak tercapai kesepakatan, para *founding fathers* tersebut akhirnya terpaksa memilih cara "demokrasi Barat", dan meninggalkan pemikiran-pemikiran "Asia Timur Raya". Atas usul Ketua BPUPK Radjiman Wediodiningrat, akhirnya mereka melakukan stem (*voting*) dalam pemilihan bentuk negara. Dari 64 anggota yang hadir didapatkanlah hasil sebagai berikut: 55 orang memilih republik, 6 orang kerajaan, 2 orang lain-lain, dan 1 blangko (Yamin, 1959: 184).

Namun demikian, suasana "ketimuran" atau "Asia Timur Raya" kemudian tampak

mewarnai acara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden RI yang pertama pada tanggal 18 Agustus 1945. Sebagaimana dikisahkan dalam sejarah, pada saat sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dibuka kembali pada sekitar pukul 15:15 WIB, untuk memenuhi permintaan pers, kelanjutan pembahasan rancangan UUD 1945 untuk sementara ditunda, dan didahului dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Sebagai dasar legitimasi wewenang PPKI, sidang pun kemudian sepakat untuk mengesahkan rumusan Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 sebagai berikut: "Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia". Ketentuan tentang hal ini kemudian berlaku secara *einmalig* (hanya dilakukan satu kali).

Pada saat itu Ketua PPKI Soekarno sebenarnya sudah meminta kepada *Zimuk-yoku* untuk membagikan *stembiljet*, sebagai persiapan untuk melakukan pemilihan Presiden dengan pemungutan suara di antara para anggota PPKI. Namun salah seorang anggota yang bernama Oto Iskandardinata kemudian menyatakan sebagai berikut (Yamin, 1959: 427):

Berhubung dengan keadaan waktu saya harap supaya pemilihan Presiden ini diselenggarakan dengan aklamasi dan saya majukan sebagai calon, yaitu, Bung Karno sendiri.

Pernyataan Iskandardinata tersebut kemudian disambut dengan tepuk tangan yang membahana, dan Presiden ter-"aklamasi" Soekarno pun kemudian menyampaikan tanggapan sebagai berikut (Yamin, 1959):

Tuan-tuan, terima kasih atas kepercayaan tuan-tuan dan dengan ini saya dipilih oleh tuan-tuan sekalian dengan suara bulat menjadi Presiden Republik Indonesia.

Tanggapan Soekarno tersebut kembali disambut dengan gemuruh tepuk tangan. Setelah itu semua anggota berdiri dan menyanyikan lagu "Indonesia Raya". Sesudahnya diserukan "Hidup Bung Karno" sebanyak 3 (tiga) kali.

Selanjutnya Iskandardinata kembali berbicara dan menyatakan sebagai berikut (Yamin, 1959):

Pun untuk pemilihan Wakil Kepala Negara Indonesia saya usulkan cara yang baru ini dijalankan. Dan saya usulkan Bung Hatta menjadi Wakil Kepala Negara Indonesia.

Pernyataan Iskandardinata tersebut kembali mendapat sambutan tepuk tangan yang bersemangat. Para anggota kembali berdiri dan menyanyikan lagu "Indonesia Raya". Sesudahnya diserukan "Hidup Bung Hatta" sebanyak 3 (tiga) kali.

Demikianlah, para *founding fathers* mewariskan cara pemilihan Kepala Negara secara aklamasi. Untuk kondisi pada saat itu, hal ini dapat dipahami, karena belum ada lembaga-lembaga negara sebagaimana yang kita kenal sekarang ini. Di samping itu, sebagaimana dikemukakan di muka, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada saat itu terpaksa didahulukan karena adanya pertanyaan dari pers pada saat rehat, khususnya tentang siapa yang terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden RI.

Namun demikian, setelah negara berjalan sekitar dua setengah bulan, hasrat untuk mengadakan pemilu yang demokratis pun dinyatakan. Hal ini tampak dalam pernyataan pemerintah sebagaimana termuat dalam Maklumat Pemerintah tanggal 1 November 1945 sebagai berikut (Sunny, 1986: 21):

Sedikit hari lagi kita akan mengadakan pemilihan umum sebagai bukti bahwa bagi

kita, cita-cita dan dasar kerakyatan itu benar-benar dasar dan pedoman penghidupan masyarakat dan negara kita. Mungkin sebagai akibat pemilihan itu pemerintah akan berganti dan Undang-Undang Dasar kita akan disempurnakan menurut kehendak rakyat kita yang terbanyak.

Perjalanan sejarah pada masa Orde Lama pun, yang ditandai dengan tiga kali pergantian Undang-Undang Dasar, tidak memberikan petunjuk mengenai tradisi pemilihan Presiden secara langsung. Hal yang sama juga terjadi pada masa Orde Baru. Melalui rekayasa penafsiran Pasal 7 UUD 1945 dan rekayasa dalam pemilu dan pengangkatan para anggota DPR/MPR, Presiden Soeharto dapat terus-menerus "tersetujui" menjadi Presiden hingga menyatakan "kapok" sebagai Presiden dan menyatakan berhenti pada tahun 1998.

PEMILIHAN PRESIDEN DALAM ERA REFORMASI

Setelah melalui berbagai lika-liku, sejak pemerintahan Kabinet Reformasi Pembangunan hingga terbentuknya pemerintahan baru yang kemudian menamakan dirinya sebagai Kabinet Persatuan Nasional, baru pada Sidang Umum MPR bulan Oktober 1999-lah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dapat dilakukan berdasarkan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945.

Namun demikian, sebagaimana disebutkan di muka, sejak masa Kabinet Reformasi Pembangunan telah bergulir pula gagasan untuk mengadakan pemilihan Presiden secara langsung. Jika hal ini terjadi, maka Panitia *Ad Hoc* I harus mempersiapkan rancangan perubahan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 tersebut. Di samping itu, juga harus dilakukan perubahan terhadap ketentuan yang berhubungan dengan tugas dan kewenangan MPR.

Apabila pada saat ini akan dilakukan pemilihan Presiden secara langsung, yang menjadi pertanyaan ialah: bagaimanakah mekanismenya? Misalnya, apakah melalui mekanisme pencalonan Presiden dan Wakil Presiden oleh partai-partai politik (parpol) ataukah misalnya, jika rakyat belum tentu setuju dengan calon-calon yang diumumkan oleh parpol-parpol, dapatkah rakyat menyatakan pencalonan tersebut melalui penulisan nama calon Presiden yang bersangkutan langsung di kertas suara?

Ataukah misalnya, pemilihan akan dilakukan dengan melalui proses pemilihan badan pemilih (*electoral college*) terlebih dulu sebagaimana praktek yang dilaksanakan di Amerika Serikat (AS), dan kemudian barulah badan pemilih tersebut yang memilih Presiden. Hal-hal inilah yang harus dipikirkan dalam menyusun amandemen terhadap Pasal 6 ayat (2) UUD 1945.

Dalam proses amandemen tersebut harus pula dipikirkan mengenai eksistensi Pasal 6 ayat (1) yang secara konstruktif bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, walaupun secara historis munculnya Pasal 6 ayat (1) tersebut dapat dipahami. Keinginan agar Indonesia tidak menjadi semacam "negara boneka" yang mendapatkan kemerdekaan yang "seolah-olah" dari Jepang menyebabkan para *founding fathers* merumuskan Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 sebagaimana sekarang. Sebenarnya makna kata "asli" tersebut apabila dikaitkan dengan pengertian dalam UU No. 3 Tahun 1946 yang merupakan UU pertama sebagai pelaksanaan Pasal 26 UUD 1945 lebih mengandung arti sebagai implementasi asas *ius soli* (penentuan kewarganegaraan berdasarkan tempat kelahiran) semata.

PEMILIHAN PRESIDEN SECARA LANGSUNG⁵

Dalam prakteknya, jika di suatu negara diterapkan proses pemilihan Presiden secara langsung, tata cara pemilihan Presiden yang dilakukannya berbeda dengan tata cara pemilihan anggota badan legislatifnya. Karena kemungkinan untuk menjadi Presiden selalu sangat terbatas dan kursinya hanya satu (tunggal), maka proporsionalitas antara mayoritas dan minoritas tidak dapat dicapai. Presiden dapat dipilih secara langsung oleh rakyat melalui salah satu sistem sebagai berikut:

1. *First Past the Post*;
2. *Two Round System*;
3. *Preferential Vote*.

Berikut ini akan diuraikan masing-masing cara pemilihan tersebut.

1. *First Past the Post*

Cara ini merupakan mekanisme yang paling mudah untuk memilih Presiden, yakni dengan cara memberikan kursi kepresidenan tersebut kepada kandidat yang memperoleh suara terbanyak. Sistem seperti inilah yang dipergunakan di Meksiko, Kenya, Filipina, Zambia, Korea Selatan, Malawi, Islandia, dan Zimbabwe.

Sistem ini sangat sederhana, murah, dan efisien. Namun dalam keadaan di mana terdapat banyak kandidat yang berkompetisi, cara ini membuka kemungkinan untuk terpilihnya seorang Presiden dengan jumlah suara sedikit dan mayoritas pemilih melawannya.

Hal seperti ini pernah terjadi di Filipina, ketika dalam pemilihan umum bulan Mei 1992, Fidel Ramos terpilih di antara ketujuh kandidat lainnya hanya dengan memenangkan 25 persen suara. Sistem pemilihan Presiden dengan cara ini juga dapat memperburuk masalah politik "pemenang mendapatkan segalanya" dalam masyarakat yang plural atau terbagi-bagi.

2. *Two-Round System*

Salah satu cara untuk menghindari terpilihnya seorang kandidat hanya dengan sebagian kecil suara dari jumlah pemilih adalah dengan cara mengadakan pemilihan kedua apabila tidak ada seorang kandidat pun yang memenangkan suara mayoritas pada pemilihan babak (ronde) pertama, yang dilakukan dengan sistem yang pertama (*First Past the Post*). Hal ini dapat dilakukan melalui dua cara sebagai berikut:

1. memilih di antara dua kandidat teratas (*majority run-off*);
2. memilih lebih dari dua kandidat (*majority plurality*).

Menurut catatan CETRO, sistem ini lebih banyak dipergunakan daripada sistem yang pertama. Negara-negara yang menerapkan sistem ini antara lain adalah negara-negara Amerika Latin, Finlandia, Austria, Bulgaria, Portugal, Polandia, Rusia, Perancis, dan negara-negara di Afrika seperti Mali, Pantai Gading, Sierra Leone, Namibia, dan Kongo.

Jika sistem ini dipergunakan, terdapat beberapa adaptasi yang harus dilakukan terhadap dua cara pengaturan di muka, seperti tentang persentase jumlah suara yang harus diperoleh oleh seorang kandidat untuk memenangkan babak (ronde)

⁵Lihat bahan-bahan tentang Pemilihan Presiden Secara Langsung yang dikeluarkan oleh *Centre for Electoral Reform* (CETRO) di Jakarta, Maret 2000. Materi yang diuraikan dalam subbab ini didasarkan pada bahan-bahan tersebut.

pertama. Keuntungan dari sistem ini, selain untuk menjamin adanya dukungan mayoritas, adalah untuk memaksimalkan perhatian terhadap apa yang seringkali disebut sebagai pucuk pemerintahan terkuat.

Namun demikian, sistem ini membutuhkan dana dan sumber daya yang banyak dalam pelaksanaan pemilihan umumnya. Selain dari kelemahan tersebut, yang terjadi di Amerika Latin merupakan suatu masalah, yakni dalam beberapa kasus justru pemerintahan minoritaslah yang memenangkan pemilihan umum, dan hal ini mengurangi kemampuan dalam menjalankan pemerintahan. Sistem ini memperdalam polarisasi yang terjadi dalam sistem multi partai.

3. *Preferential Voting*

Salah satu cara untuk menangani kekurangan tersebut adalah dengan menggabungkan kedua sistem tersebut dalam satu pemilihan umum. Salah satu cara adalah dengan mengadaptasi sistem yang digunakan di Sri Lanka, yakni perubahan untuk mengakomodir perbedaan. Dalam sistem ini, pemilih diminta untuk memberi tanda bukan hanya pada pilihan utama mereka, tetapi juga pilihan kedua dan ketiga (jika diinginkan) dengan cara menempatkan angka "1", "2", dan "3" di sebelah nama kandidat.

Apabila seorang kandidat memperoleh hasil mayoritas absolut dari pilihan pertama, maka kandidat tersebut dinyatakan terpilih. Tetapi apabila tidak ada seorang kandidat pun memperoleh hasil mayoritas absolut, maka semua kandidat -- kecuali -- dua kandidat teratas -- ditiadakan, dan kemudian pilihan kedua dan ketiga mereka akan diserahkan pada salah satu atau

kedua kandidat yang memimpin, sesuai dengan urutan tanda pilihannya. Kandidat yang memperoleh suara terbanyak akan dinyatakan terpilih pada saat akhir dari proses ini.

Kekurangan-kekurangan dari sistem ini antara lain adalah: (1) dibutuhkan tingkat literasi yang cukup seperti yang biasa ada pada semua sistem *Preferential Voting*; (2) fakta bahwa pemilih harus dapat menebak siapa yang akan menjadi dua kandidat teratas agar dapat menggunakan pilihan mereka sebaik mungkin. Namun kekurangan-kekurangan ini bisa diatasi antara lain mempergunakan sistem *Alternative Vote* (AV) sebagaimana pernah dipergunakan dalam pemilihan Presiden Irlandia.

Di samping itu, salah satu cara untuk menjamin bahwa seorang Presiden memperoleh dukungan dari suatu seksi silang (*cross-section*) yang luas adalah dengan mempergunakan syarat pendistribusian yang berperan sebagai penyaring lain yang harus diatasi sebelum seorang kandidat dinyatakan terpilih. Pelaksanaan dari ketentuan ini berbeda-beda di setiap negara.

PROSPEK PEMILIHAN PRESIDEN SECARA LANGSUNG DI INDONESIA

Dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada bulan Agustus 2000 yang lalu antara lain ditetapkan Ketetapan MPR-RI No. IX/MPR/2000, yang menugaskan Badan Pekerja MPR-RI untuk mempersiapkan Rancangan Perubahan UUD 1945. Dalam Ketetapan tersebut terdapat Lampiran tentang Materi Rancangan Perubahan UUD 1945.

Di dalam Lampiran tersebut, terdapat dua alternatif yang masing-masing memi-

liki dua varian. Alternatif pertama memberikan kemungkinan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket secara langsung oleh rakyat. Sedangkan alternatif kedua (varian 1) memberikan kemungkinan Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak dari pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden partai pemenang satu dan dua hasil pemilihan umum yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, dan rahasia (MPR-RI, 2000: 116).

Dalam alternatif pertama varian 1 disebutkan bahwa paket calon Presiden dan calon Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan menetapkan dua paket yang mendapat suara terbanyak. Selanjutnya Presiden dan Wakil Presiden dinyatakan terpilih apabila mendapatkan suara *electoral* terbanyak. Sedangkan dalam varian 2 dinyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dinyatakan terpilih apabila mendapatkan suara rakyat terbanyak.

Sedangkan alternatif kedua varian 1 adalah sebagaimana telah disebutkan di muka. Sedangkan dalam varian 2 dinyatakan bahwa calon Presiden dan Wakil Presiden ditetapkan dalam satu paket oleh partai-partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Selanjutnya paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari 50 persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum, ditetapkan oleh MPR sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Dalam hal tidak ada paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan jumlah suara lebih dari 50 persen dari jumlah suara, maka dua paket calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum, dipilih oleh

MPR dengan suara yang terbanyak dan ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

MASA DEPAN MPR

Eksistensi MPR -- yang secara historis bukan merupakan lembaga yang diadopsi dari *Indische Staatsregeling* sebagaimana lembaga-lembaga tinggi negara lainnya -- pasca pelaksanaan pemilihan Presiden secara langsung sebenarnya merupakan diskursus yang sangat menarik untuk dibahas.

Tentang asal-usul eksistensi lembaga-lembaga tinggi negara yang ada pada saat ini, sudah banyak diketahui bahwa lembaga-lembaga tinggi negara yang ada tersebut memiliki keterkaitan dengan lembaga-lembaga sejenis yang diatur di *Indische Staatsregeling*. Eksistensi Presiden misalnya dikaitkan dengan *Gouverneur Generaal*; Dewan Pertimbangan Agung dengan *Raad van Nederlandsch Indie*; Mahkamah Agung (MA) dengan *Hooggerechtshof*; Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan *Volksraad*; dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dengan *Algemene Rekenkamer*.

Apakah misalnya sebaiknya MPR dibubarkan saja, dan digantikan dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Utusan Daerah? Ataukah MPR tetap dipertahankan, namun dengan dikurangi tugas dan kewenangannya? Apabila MPR justru berkehendak untuk tidak lagi memberlakukan Penjelasan UUD 1945, menarik untuk dibahas tentang masa depan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi (*Die gesamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*).

Di dalam Lampiran Ketetapan MPR No. IX/MPR/2000 sudah diberikan beberapa alternatif tentang masa depan MPR ini, namun hal itu tergantung pada atau harus

disesuaikan pula dengan sistem pemilihan Presiden yang akan dianut tersebut. Demikian beberapa catatan tentang pemilihan Presiden secara langsung.

KEPUSTAKAAN

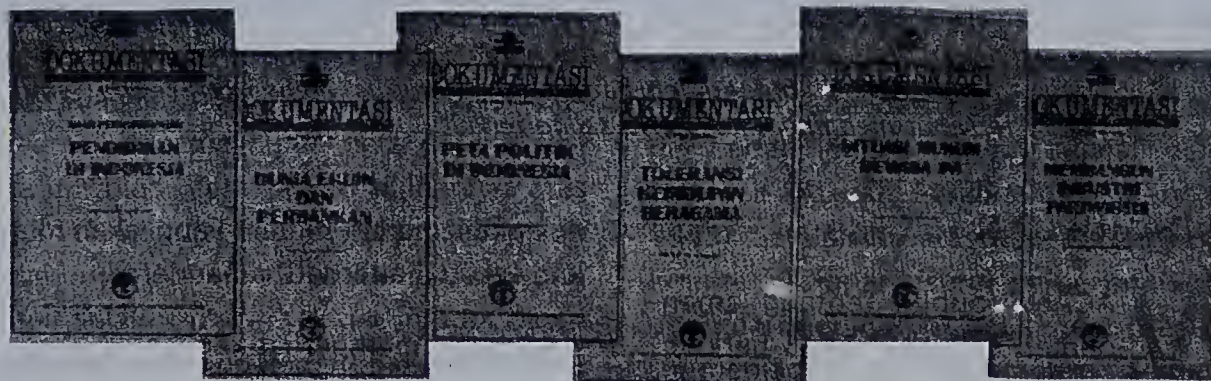
MPR-RI. 2000. *Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sidang Tahunan Ma-*

jelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 7-18 Agustus 2000. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI.

Suny, Ismail. 1986. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Suatu Penyelidikan dalam Hukum Tata Negara.* Jakarta: Aksara Baru.

Yamin, Muhammad. 1959. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945.* Jakarta: Yayasan Prapanca.

DOKUMENTASI BERKALA



ARAH PERKEMBANGAN PENDIDIKAN DI INDONESIA

Himpunan klipng tentang aneka masalah PENDIDIKAN (Isu-isu, Pendidikan Dasar, Menengah, Pendidikan Kejuruan, Masalah Guru, Pendidikan Tinggi, termasuk masalah Kemahasiswaan dan Tenaga Sarjana). Terbit sekali sebulan (tgl. 5) sejak 1989. Tebal sekitar 100 hal. Harga: Rp 30.000/nomor. Langganan: Rp 300.000/tahun.

DUNIA EKUIN DAN PERBANKAN

Himpunan klipng tentang aneka masalah EKUIN (Ekonomi Domestik/Dunia, Keuangan, Permodalan, Perdagangan, Perindustrian, Pertambangan, Peternakan, Kehutanan, Perhubungan, Telekomunikasi, Pariwisata, Koperasi dll.) dan PERBANKAN (Masalah Perbankan, Suku Bunga, Kredit, Deposito, Tabungan, Neraca). Terbit 2x sebulan (tgl. 5 dan 20) sejak 1988. Tebal sekitar 200 hal. Harga: Rp 50.000/nomor. Langganan: Rp 100.000/bulan; Rp 1.000.000/tahun.

PETA POLITIK DI INDONESIA

Himpunan klipng tentang aneka masalah POLITIK (Isu-isu, Organisasi Politik, Lembaga Legislatif, Eksekutif, Yudikatif, ABRI, Aparatur Negara, Pemerintah Daerah dan Desa). Terbit sekali sebulan (tgl. 5) sejak 1989. Tebal sekitar 100 hal. Harga Rp 30.000/bulan; Langganan: Rp 300.000/tahun.

TOLERANSI KEHIDUPAN BERAGAMA

Himpunan klipng tentang aneka masalah AGAMA (Isu-isu Umum, Agama Islam, Agama Kristen Protestan, Agama Katholik, Agama Hindu, Agama Budha, Agama Konfusius, Aliran Kepercayaan). Terbit sekali sebulan (tgl. 5) sejak 1989. Tebal sekitar 100 hal. Harga: Rp 30.000/nomor. Langganan: Rp 300.000/tahun.

SITUASI HUKUM DEWASA INI

Himpunan klipng tentang aneka masalah HUKUM (Isu-isu, Hukum Internasional, Hukum Publik, Hukum Privat, Hukum Acara, Aneka Kasus Peradilan, Kejahatan dan Lembaga Pemasyarakatan). Terbit sekali sebulan (tgl. 5) sejak 1989. Tebal sekitar 100 hal. Harga: Rp 30.000/nomor. Langganan: Rp 300.000/tahun.

MEMBANGUN INDUSTRI PARIWISATA

Himpunan klipng tentang aneka masalah PARIWISATA (aneka profil dan liku-liku industri pariwisata). Terbit sekali sebulan (tgl. 5) sejak 1989. Tebal sekitar 100 hal. Harga: Rp 30.000/nomor. Langganan: Rp 300.000/tahun.

Pesanan ke:
CSIS, Jl. Tanah Abang 11/23-27
Jakarta 10180
Tel 3965532, Fax 3909641

Amandemen UUD 1945 Ditinjau dari Segi Kekuasaan Legislatif*

Moh. Mahfud MD

Amandemen UUD 1945 merupakan upaya untuk mengelaborasi konstitusionalisme dengan menata kembali distribusi kekuasaan antara poros-poros kekuasaan agar ada mekanisme check and balance. Lembaga perwakilan rakyat (DPR) yang mempunyai peran penting dalam amandemen tidak bisa dilepaskan dari peran lembaga permusyawaratan rakyat (MPR); sebab selain keduanya merupakan lembaga pembawa amanat dan pengemban aspirasi rakyat, DPR sendiri merupakan bagian dari MPR. Demikian juga halnya dengan presiden yang mempunyai sepa-ruh dari kekuatan lembaga legislatif itu sendiri. Oleh karena itu pembicaraan masalah amandemen di bidang legislatif minimal harus menyoroti ketiga lembaga negara tersebut mengingat ketiganya saling terkait.

PENDAHULUAN

WACANA publik tentang amandemen atas UUD 1945 berkembang secara cukup menggembirakan dan semakin mengarah ke arah yang lebih kongkret terutama menjelang Sidang Umum MPR yang akan segera berlangsung (tahun 1999 yang lalu, *Red.*). Belakangan ini bukan hanya kampus-kampus perguruan tinggi yang menyelenggarakan seminar, simposium, atau lokakarya tentang amandemen tetapi partai-partai besar dan LSM juga ikut meramaikan wacana ini. Beberapa partai politik yang akan maju ke Sidang Umum MPR 1999 bahkan tidak lagi mempersoalkan apakah amandemen itu perlu atau tidak untuk dilakukan, melainkan sudah sampai pada tahap me-

nyiapkan materi-materi yang akan diajukan sebagai alternatif amandemen.

Dengan memperhatikan materi yang diseminarkan oleh Golkar pada kesempatan ini dengan mudah kita dapat mengambil kesimpulan bahwa Golkar pun sudah bersikap bahwa amandemen atas UUD 1945 itu merupakan keharusan bagi segenap upaya reformasi total. Materi seminar ini langsung menukik pada perumusan alternatif bagi formulasi pengaturan lembaga-lembaga negara dan tata ekonomi; tidak lagi mempersoalkan "mengapa" perlu amandemen.

Meskipun begitu makalah ini akan memulai materi pokoknya (tentang lembaga legislatif) dengan mengemukakan alasan-alasan perlunya amandemen tersebut dengan dua alasan: *pertama*, agar kita semakin meyakini bahwa amandemen itu diperlukan; *kedua*, agar materi yang ditawarkan untuk didiskusikan di dalam makalah ini

* Makalah yang disampaikan pada Simposium Sehari tentang "Perubahan UUD 1945" yang diselenggarakan oleh DPP Partai Golkar, Jakarta, 24 September 1999.

bisa menemukan konteks dengan latar belakang lahirnya gagasan amandemen itu sendiri.

UUD 1945 GAGAL MEMBANGUN DEMOKRASI

Gagasan amandemen atas UUD 1945 ini muncul setelah melihat kenyataan bahwa selama menggunakan UUD 1945 sebagai konstitusi tertulisnya ternyata Indonesia tidak pernah demokratis. Meskipun prinsip yang mendasari UUD itu sendiri menganut paham demokrasi dengan adanya pernyataan eksplisit tentang "kedaulatan adalah di tangan rakyat" atau "kerakyatan" dan meskipun para pendiri negara ini telah menegaskan pilihannya atas sistem demokrasi namun dalam sepanjang berlakunya UUD 1945 pemerintahan yang tampil selalu otoriter. Untuk ini kita dapat melihat dari penggal-penggal waktu berlakunya UUD 1945 yang biasanya dibagi atas tiga periode, yaitu periode 1945–1949 (periode awal demokrasi liberal), periode 1959–1966 (periode demokrasi terpimpin), dan periode Orde Baru.

Studi politik dan ketatanegaraan mencatat bahwa selama 14 tahun awal perjalanan negara Republik Indonesia negara ini dapat diselenggarakan secara demokratis. Dan di dalam periode itu ada masa sekitar 4 tahun (1945–1949) di mana UUD 1945 berlaku yang berarti dapat disimpulkan bahwa pada awal perjalanan republik ini dengan berlakunya UUD 1945 ternyata Indonesia bisa demokratis. Kesimpulan yang seperti ini tidaklah benar, sebab ketika demokrasi di dalam ketatanegaraan dibangun atau dimulai pada tahun 1945 itu justru yang pertama-tama

dilakukan ketika itu adalah tidak memberlakukan UUD 1945 di dalam praktik ketatanegaraan. Jadi yang benar ketika ini demokrasi dapat dibangun dengan terlebih dulu meniadakberlakunya UUD 1945.

Seperti kita ketahui demokrasi itu lahir menyusul dikeluarkannya Maklumat No. X Tahun 1945 yang menjadi awal dari perubahan sistem pemerintahan, keluar dari sistem UUD 1945, tanpa secara resmi mencabut berlakunya UUD tersebut. Maklumat No. X Tahun 1945 mula-mula meninggalkan ketentuan UUD 1945 bahwa Komite Nasional Indonesia merupakan pembantu Presiden sebelum adanya MPR, DPR, dan DPA dan menjadikannya sebagai badan legislatif yang sejajar dengan Presiden (Aturan Peralihan pasal IV UUD 1945). Setelah itu atas usul Badan Pekerja Komite Nasional sistem pemerintahan diubah dari (lebih kuat ke) sistem presidensiil menjadi sistem parlementer. Sejak itulah demokrasi, dengan konsep dan indikator umum, bisa dibangun di Indonesia. Jadi jelas bahwa perubahan konfigurasi politik dari yang otoriter ke yang demokratis itu dicapai melalui peniadakberlakunya UUD 1945.

Pemberlakuan kembali UUD 1945 melalui dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 juga tidak melahirkan sistem pemerintahan yang demokratis; malahan sistem demokrasi terpimpin yang dibangun berdasarkan UUD 1945 justru hadir sebagai sistem yang sangat otoriter, sehingga sering dikatakan bahwa "semua ada di dalam demokrasi terpimpin itu, kecuali demokrasi itu sendiri (yang tidak ada)". Selanjutnya pada era Orde Baru juga tidak ada demokrasi karena meskipun banyak jargon demokrasi yang dipakai dengan tempelan

kooptasi oleh Presiden sehingga produk-produknya tentang kebijakan negara pun lebih merupakan pembenaran atas apa yang akan atau telah dilakukan oleh Presiden.

Adanya unsur utusan golongan di MPR selama ini telah menimbulkan persoalan politik yang serius, sebab selain kriterianya sulit dirumuskan cara pengangkatannya juga bersifat tertutup. Untuk masa yang akan datang sebaiknya MPR hanya terdiri dari dua unsur (bisa juga disebut dua kamar, *bicameral*) yaitu DPR sebagai unsur perwakilan politik dan Utusan Daerah sebagai unsur perwakilan teritorial. Semua anggota MPR baik yang dari DPR maupun yang dari Utusan Daerah dipilih langsung oleh rakyat dalam satu paket pemilu dan keanggotaan itu tidak dapat dirangkap dengan jabatan-jabatan politik lain seperti menteri, gubernur, panglima, dan sebagainya.

Gagasan pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat perlu dipertimbangkan sebagai alternatif untuk meningkatkan partisipasi rakyat dalam menentukan masalah-masalah yang sangat penting dalam ketatanegaraan sehingga MPR tidak lagi menjadi lembaga yang memilih Presiden dan Wakil Presiden.

DOMINASI PRESIDEN DALAM BIDANG LEGISLATIF

Lembaga legislatif menurut UUD 1945 adalah Pemerintah (Presiden) bersama DPR yang secara ketatanegaraan kedudukan antara keduanya adalah sejajar. Namun dalam kenyataannya, karena sistem *executive heavy* itu, Presidenlah yang selama ini lebih kuat. Bahkan dalam penetapan pro-

duk legislasi, yang menjadi ketua lembaga legislatif praktis adalah Presiden. Selama ini ada pengertian salah kaprah bahwa Ketua DPR itu adalah Ketua Lembaga Legislatif, padahal pengertian itu tidak benar sama sekali. Secara administratif keabsahan sebuah produk legislasi itu sangat tergantung pada kesediaan Presiden untuk menandatangani dan mengundang sehingga dalam kaitan ini justru Presidenlah yang sebenarnya menjadi ketua legislatif, bukan Ketua DPR. Kasus RUU Penyiaran pada bulan Juni-Juli 1997 dapat disebut sebagai contoh. RUU yang telah disetujui oleh DPR dan Pemerintah sendiri gagal diundangkan sebelum direvisi karena Presiden menolak untuk menandatangani dan mengundang. Kasus ini menjadi salah satu bukti, dari sekian banyak bukti, betapa DPR sebagai wakil rakyat lebih lemah posisinya daripada Presiden dalam bidang legislasi. Dalam kerangka amandemen perlu dipertimbangkan kemungkinan pemberlakuan UU oleh DPR atas RUU yang ditolak oleh Presiden asalakan, misalnya, disetujui oleh tidak kurang dari 3/4 anggota DPR.

HAK PREROGATIF YANG PERLU DIKONFIRMASI

Dalam bidang politik banyak sekali apa yang selama ini dikenal sebagai hak prerogatif untuk mengangkat pejabat atau membuat peraturan perundang-undangan telah digunakan oleh Presiden untuk membagi-bagi hadiah politik atau fasilitas ekonomis kepada kroni-kroninya. Dalam mengangkat menteri, misalnya, Presiden mempunyai wewenang penuh untuk menentukan jumlah institusi maupun menunjuk orang-

nya berdasar imbal jasa politik. Pernah ada satu menteri khusus tetapi tidak jelas "khusus untuk apa", ada juga tengara bahwa seseorang yang tanpa kapasitas yang memadai menjadi menteri hanya karena berhasil memobilisasi massa secara besar-besaran untuk memberi dukungan pada saat pencalonan sang Presiden. Penggunaan hak prerogatif untuk jabatan tertentu, misalnya, perlu dihapuskan atau diimbangi dengan hak konfirmasi.

BUTIR-BUTIR PENTING YANG PERLU DIPERTIMBANGKAN

Berikut ini beberapa masalah penting yang diusulkan sebagai kongkretisasi atas gagasan-gagasan di atas:

1. Yang terkait dengan MPR:
 - a. Kedaulatan ada di tangan rakyat yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.
 - b. Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Utusan Daerah yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum secara ber tingkat.
 - c. Keputusan MPR diambil berdasarkan suara terbanyak kecuali untuk hal-hal yang dapat dicapai dengan aklamasi atau musyawarah yang wajar.
 - d. Jika Presiden menyatakan berhenti sebelum habis masa jabatannya maka harus menyampaikan pertanggung jawaban pelaksanaan tugasnya kepada MPR.
 - e. Wakil Presiden yang menggantikan jabatan Presiden yang berhalangan tetap wajib menyampaikan pertanggung jawaban kepada MPR khusus selama masa bertugas sebagai Presiden.
 - f. Jika dalam suatu Sidang Istimewa yang diselenggarakan khusus untuk mendengarkan laporan pertanggung jawaban Presiden dalam masa jabatannya ternyata pertanggung jawaban itu ditolak oleh MPR maka Presiden diberhentikan dari jabatannya.
 - g. Jika laporan pertanggung jawaban Presiden ditolak maka yang bersangkutan dilarang mendudukkan jabatan-jabatan politik di lembaga-lembaga negara tingkat Pusat sedangkan masalah hukumnya diteruskan ke pengadilan.
 - h. Mekanisme dan hubungan tata kerja antara MPR dan lembaga negara yang lain diatur dengan Ketetapan MPR.
2. Yang terkait dengan DPR:
 - a. Undang-undang ditetapkan berdasarkan persetujuan antara Presiden dan DPR.
 - b. Rancangan undang-undang dapat diajukan oleh Presiden maupun oleh DPR.
 - c. Rancangan undang-undang yang tidak disetujui oleh DPR tidak dapat diajukan lagi kepada DPR pada periode itu.
 - d. Rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR bersama Pemerintah tetapi kemudian tidak disahkan oleh Presiden dapat disahkan secara sepihak oleh DPR asalkan mendapat dukungan dari sekurang-kurangnya 2/3 anggota DPR dalam persidangan yang khusus diadakan untuk itu.

- e. Dalam keadaan mendesak untuk melindungi kepentingan umum Presiden dapat membuat Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- f. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang itu harus mendapat persetujuan dari DPR selambat-lambatnya tiga bulan sejak diundangkan.
- g. Jika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang itu disetujui oleh DPR maka bentuknya diubah menjadi undang-undang, dan jika tidak disetujui oleh DPR maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang itu menjadi tidak berlaku dengan sendirinya.
- h. DPR berhak memberi konfirmasi atas jumlah departemen dan badan-badan pemerintahan di tingkat Pusat yang akan dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan GBHN.
- i. DPR berhak memberi konfirmasi atas calon menteri atau duta besar yang akan diangkat oleh Presiden.
- j. DPR mempunyai hak budget, hak angket, dan hak interpelasi.
- k. Semua anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum yang jujur dan adil untuk masa jabatan lima tahun.
- l. Anggota DPR tidak dapat diberhentikan karena pernyataan-pernyataan di DPR kecuali terbukti melakukan tindak pidana dan dijatuhi hukuman pidana oleh pengadilan dan hukuman itu telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
- m. Mekanisme kerja dan tata kerja DPR diatur dengan Peraturan DPR.

PENUTUP

Alternatif amandemen dalam bidang legislatif yang dikemukakan di atas disusunkan berdasar asumsi bahwa kita masih akan mempertahankan struktur dan prinsip-prinsip yang ada di dalam UUD 1945 sehingga perubahan (amandemen) itu bukanlah merupakan penggantian. Alternatif di atas memilih cara mengubah redaksi, menambah, mengurangi, dan mencabut beberapa pasal di dalam UUD 1945 tanpa mempersoalkan Pembukaan, bentuk negara, dan Batang Tubuh (Tentang pencabutan pasal tertentu, misalnya, menyangkut pengaturan tentang adanya DPA yang diatur di dalam pasal 16, tetapi masalah ini ada di luar topik yang diminta kepada pemrasaran sehingga tidak diungkap di dalam makalah ini).

Penegasan tentang pilihan asumsi ini penting karena di dalam wacana publik tentang ini muncul sangat banyak alternatif yang adakalanya memerlukan elaborasi yang sangat berbeda. Di antara gagasan yang pasti memerlukan elaborasi yang berbeda dengan usulan di atas adalah cara perubahan dan sistem pemerintahan negara. Tentang cara perubahan ada yang mengusulkan perubahan teks secara total tetapi tidak mengubah elemen dan struktur negara (seperti Perancis); tetapi ada yang hanya mengusulkan pembuatan lampiran dengan kekuatan yang sama dengan konstitusi (seperti cara Amerika). Selanjutnya mengenai sistem pemerintahan negara ada yang mengusulkan perubahan dari sistem Presidensiil ke sistem Parlemen; tetapi ada juga yang masih menyetujui sistem Presidensiil dengan elaborasi yang lebih tegas dan rinci.

Usul-usul di atas menggunakan asumsi bahwa struktur dan sistematika serta bentuk negara dan sistem pemerintahan menurut UUD 1945 masih layak dipakai sehingga perubahannya hanyalah berupa pencabutan sebagian, perubahan bunyi pasal, dan penambahan pasal baru.

KEPUSTAKAAN

- Berman, Harold. 1973. *Law and Revolution: the Formation of the Western Legal Tradition*. Harvard University Press, Cambridge Mass.
- Kelsen, Hans. 1973. *General Theory of Law and State*. Russel and Russel, New York.
- Mahtud MD, Moh. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. LP3ES, Jakarta.

- 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Gama Media dan the Ford Foundation.
- 1999. *Amandemen UUD 1945 Menuju Reformasi Tata Negara*. UII Press, Yogyakarta.
- 1999. *Menggagas Materi Amandemen UUD*. Makalah untuk diskusi di DPP Partai Amanat Nasional, Jakarta, 17 September.
- Strong, C.F. 1952. *Modern Political Constitution, an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. Sidgwick and Jackson Limited, London.
- Universitas Gadjah Mada. 1999. *Demokratisasi Politik*, Sumbangan Pikiran UGM. Yogyakarta.
- Wheare, K.C. 1951. *Modern Constitution*. Oxford University Press, London.
- Yamin, Muhammad. 1959. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar*, Jilid I. Penerbit Siguntang, Jakarta, Cet. 1.

The Indonesian Quarterly



The Indonesian Quarterly is a journal of policy oriented studies published by the CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- ☐ Current Events
- ☐ Review of Political Development
- ☐ Review of Economic Development
- and
- ☐ Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Annual Subscriptions:

Indonesia	Rp 70.000,00
Asia, Pacific, and Australia	US\$ 100.00
Europe & Africa	US\$ 125.00
USA, Canada & Central America	US\$ 150.00
South America & Others	US\$ 175.00

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscriptions to

The Indonesian Quarterly
Centre for Strategic and International Studies
Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia
Phone (62-21) 386 5532, Fax (62-21) 380 9641; 384 7517
Email: csis@csis.or.id

Refleksi Hukum terhadap Putusan Sidang Umum MPR 1999 dan Sidang Tahunan MPR 2000

Suwoto Mulyosudarmo

Dalam pemerintahan transisi seperti sekarang ini, dengan belum terpolanya hubungan antara Presiden dengan DPR secara baik dalam menjalankan hak dan kewajibannya masing-masing, sangat mungkin terjadi adanya ketegangan. Presiden senantiasa tampil dengan semangat sistem pemerintahan presidensiil, sedangkan DPR diberikan hak-hak yang lazimnya diberikan pada sistem parlementer. Penggunaan sebagian sistem presidensiil dan sebagian sistem parlementer, juga sangat rentan terhadap munculnya konflik antara Presiden dan DPR. Konsekuensi ini merupakan akibat dari perubahan kewenangan membuat undang-undang yang beralih pada lembaga yang sah bertindak atas nama kedaulatan rakyat. Secara umum perubahan ketatanegaraan yang berkenaan dengan lembaga negara ini sangat diwarnai oleh upaya pemberdayaan DPR dalam menjalankan fungsi kontrol terhadap Pemerintah.

PENDAHULUAN

DALAM dua tahun terakhir ini MPR telah berhasil menyelenggarakan dua kali Sidang MPR, yaitu Sidang Umum MPR 1999 dan Sidang Tahunan MPR 2000. Putusan Sidang MPR tersebut dapat dikategorikan menjadi dua kelompok, yaitu kelompok "amandemen" UUD 1945 yang meliputi perubahan pertama dan perubahan kedua serta kelompok "non-amandemen" yang berupa perubahan ketetapan MPR dan ketetapan baru MPR. Perubahan Konstitusi dipengaruhi oleh seberapa besar lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan perubahan memahami tuntutan perubahan dan seberapa jauh kemauan anggota lembaga bersedia melakukan perubahan. Lembaga

yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan harus berhasil membaca arah perubahan yang dikehendaki oleh masyarakat yang sedang mengalami perubahan. Oleh karena itu dalam setiap perubahan konstitusi harus didasarkan pada paradigma perubahan. Paradigma perubahan itu menjadi "politik hukum" perubahan konstitusi, menjadi dasar menentukan arah perubahan dan sekaligus sebagai parameter terhadap produk perubahan konstitusi. Kesulitan yang mungkin dihadapi adalah bahwa perubahan paradigma yang diinginkan oleh masyarakat politik tidak senantiasa sama dengan paradigma perubahan yang diinginkan oleh anggota lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan konstitusi. Perbedaan itu terjadi karena pandangan anggota lemb-

ga yang sarat dengan muatan politik dan kepentingan golongan. Politik Hukum yang harus digunakan sebagai dasar melakukan perubahan konstitusi setidaknya-tidaknya memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Melakukan pembatasan kekuasaan, mendistribusikan kekuasaan secara vertikal dan membagikan kekuasaan secara horisontal agar dapat dihindari pemusatan kekuasaan di satu tangan.
- b. Mengatur pemberhentian pejabat publik dalam masa jabatan dan akhir masa jabatan secara rinci. Pasal 8 UUD 1945 harus dielaborasi lebih kongkret agar mudah dilaksanakan. Pemberhentian dalam masa jabatan ini harus dibuka kemungkinan apabila seseorang melakukan pelanggaran UUD dan GBHN ataupun pemberhentian karena terlibat dalam kejahatan yang diatur dalam konstitusi.
- c. Mengubah kekuasaan yang sentralistik dan mengganti ke arah yang desentralistik.
- d. Meningkatkan peran DPR dalam melakukan pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif dan peran DPR di bidang legislasi.
- e. Mengembalikan hak atas kedaulatan kepada rakyat dengan cara melaksanakan pemilihan sistem distrik dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta pejabat politik secara langsung oleh rakyat.
- f. Menjaga kekuasaan yang seimbang dengan menerapkan mekanisme *check and balance system*.
- g. Menata kembali sistem peradilan dan pranata lunak untuk memulihkan kepercayaan pencari keadilan.

- h. Membangun struktur perekonomian yang memberikan jaminan terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat.
- i. Memberikan perlindungan hak asasi manusia dan menghindarkan kehidupan ketatanegaraan yang diskriminatif.

Persoalannya adalah, apakah partai politik yang dominan di MPR menerima "politik hukum" dan bersedia menggunakan sebagai acuan terhadap perubahan konstitusi. Sidang MPR tidak berhasil membahas secara tuntas terhadap rancangan perubahan yang dipersiapkan oleh Badan Pekerja. Namun demikian hal itu juga patut disyukuri karena konsep BP MPR masih mengandung banyak masalah. Hal ini karena rumusan rancangan perubahan BP MPR yang disusun setelah melakukan langkah penyerapan aspirasi rakyat tidak diikuti dengan sosialisasi hasil kesepakatan kepada masyarakat. Persoalan amandemen tahap selanjutnya ternyata mendapatkan perhatian yang serius dari Presiden dengan membentuk Panitia Penyelidik Perubahan UUD 1945. Pembentukan ini sudah tentu tidak sampai menggeser kewenangan MPR melakukan perubahan UUD 1945.

Dalam tulisan ini akan diketengahkan beberapa hal yang berkenaan dengan hasil Sidang Umum MPR 1999 dan Sidang Tahunan MPR 2000.

PENYIMPANGAN ASAS *NON-RETROACTIVITY*

Setiap orang berhak untuk tidak dituntut berdasarkan hukum yang berlaku surut. Ketentuan Pasal 28 I UUD 1945 di satu sisi dirumuskan sebagai upaya memberikan perlindungan hukum dengan me-

negakkan "asas legalitas". Namun pengaruh internasional dan perkembangan keilmuan menuntut adanya pasal pengecualian yang menyimpang dari asas *Non-Retroactivity*. Persoalannya UUD 1945 tidak secara tegas memberikan dasar hukum pengecualian, sehingga sulit dipertanggungjawabkan penerapan asas *retroactivity* dalam perundang-undangan yang berlaku. UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak-hak Asasi Manusia memberikan peluang terbatas terhadap penerapan asas *retroactivity*, yaitu hanya dengan persetujuan DPR.

Di dalam Pasal 43 UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak-hak Asasi Manusia dinyatakan: "*Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum diundangkan UU ini, diperiksa dan diputus oleh Pengadilan HAM Ad Hoc*". Pada Pasal 44 dinyatakan: "*Pemeriksaan di Pengadilan HAM Ad Hoc dan upaya hukumnya dilakukan sesuai dengan ketentuan undang-undang ini*". Dengan ketentuan Pasal ini berarti ada penyimpangan asas non-retroaktif sebagaimana diatur dalam Pasal 28 I UUD 1945. Pasal 28 j UUD 1945 sebenarnya tidak cukup jelas memberikan peluang terhadap penerapan asas retroaktif, oleh karena itu dalam Sidang Tahunan MPR 2001 seyogyanya dicantumkan pasal yang memberikan dasar hukum pengecualian terhadap Pasal 28 I UUD 1945. Pengadilan HAM Ad Hoc dibentuk atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan peristiwa tertentu dengan keputusan Presiden. Peradilan Ad Hoc merupakan peradilan khusus yang berada di lingkungan peradilan umum, sifatnya terbatas dalam arti terbatas untuk kasus tertentu yang diusulkan oleh DPR dan ditetapkan oleh Presiden.

PERTANGGUNGJAWABAN KE-BIJAKAN DAN KRIMINAL OLEH PRESIDEN

Perubahan pertama UUD 1945 menghasilkan perubahan kewenangan membuat undang-undang. Kewenangan membuat undang-undang yang berdasarkan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 berada di tangan Presiden, diubah menjadi kewenangan DPR. Proses pembuatan UU harus ditandatangani oleh Presiden selaku Kepala Pemerintah dan DPR serta harus disahkan oleh Presiden selaku Kepala Negara. Dari segi konsepsi pemikiran hal ini merupakan perubahan yang mendasar, karena kekuasaan membuat undang-undang beralih pada lembaga yang sah bertindak atas nama kedaulatan rakyat. Secara umum perubahan ketatanegaraan yang berkenaan dengan lembaga negara, sangat diwarnai oleh upaya pemberdayaan DPR dalam menjalankan fungsi kontrol terhadap Pemerintah. Itulah sebabnya ketegangan seringkali terjadi antara Presiden dan DPR. Dalam pemerintahan transisi sebenarnya wajar jika terjadi ketegangan karena belum terpolanya hubungan Presiden dengan DPR dalam menjalankan hak dan kewajiban masing-masing. Presiden senantiasa tampil dengan semangat sistem pemerintahan presidensiil, sedangkan DPR diberikan hak-hak yang lazimnya diberikan pada sistem parlementer. Penggunaan sebagian sistem presidensiil dan sebagian sistem parlementer, sangat rentan terhadap munculnya konflik antara Presiden dan DPR. Sistem pengawasan yang dianut dalam ketatanegaraan di Indonesia menggunakan sistem parlementer, yang ditengarai dari dibukanya peluang DPR untuk melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintahan dan dapat dijatuhkannya Presiden da-

lam masa jabatannya melalui Sidang Isti-mewa dengan dalih melakukan pelanggaran terhadap GBHN.

Penggunaan sistem proporsional tanpa adanya lembaga *recall* memperkuat keberadaan DPR dalam sistem politik, menjadikan DPR sebagai sosok institusi yang ke-bal dari kontrol siapapun. Seorang yang sudah dipecat oleh pimpinan partai politik dari keanggotaan partai politik, tidak begitu saja dengan mudah dapat diberhentikan dari keanggotaan DPR oleh Presiden. Berbagai macam fungsi kontrol digerakkan oleh DPR yang bukan dimaksudkan untuk melakukan penguatan terhadap DPR, tetapi terkesan berupaya menjatuhkan kekuasaan Presiden. Dalam konfigurasi ketatanegaraan pasca Sidang MPR, hal ini ditengarai dari fungsi dan peran DPR yang terkesan mempunyai potensi dalam menghadapi kekuasaan Presiden. Kekuasaan Presiden yang tidak dipilih secara langsung oleh rakyat tidak memberikan basis dukungan yang kuat dalam sistem presidensiil. Konsekuensi memilih sistem presidensiil adalah bahwa seharusnya dilaksanakan pemilihan Presiden secara langsung. Oleh karena itu, Presiden yang terpilih dengan basis kekuatan 10 persen dukungan dari DPR sangat berat menghadapi kinerja DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan.

Dalam melaksanakan pengawasan di samping hak meminta keterangan, DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan yang pada hakikatnya juga meminta keterangan. Di dalam Pasal 175 Ayat (3) Peraturan Tata tertib DPR ada bagian kalimat yang tertulis sebagai berikut: "... Agar Presiden dapat memberikan keterangan yang lebih jelas tentang soal yang terkandung dalam pertanyaan itu". Di ayat lain dinyatakan bahwa pemberian jawaban oleh Pre-

siden, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 175 ayat (1) dan ayat (2) dapat diwakilkan kepada menteri. Dengan demikian jawaban Presiden atas pertanyaan DPR bersifat pemberian keterangan. Hak mengajukan keterangan ini diberikan kepada setiap anggota secara perorangan atau bersama-sama dapat mengajukan pertanyaan. Pertanyaan DPR bersifat rahasia, artinya sebelum diajukan ke Presiden pertanyaan itu tidak boleh diumumkan. Jawaban yang diberikan oleh Presiden berupa "keterangan Presiden" atas pertanyaan DPR. Peraturan Tata tertib tidak mengatur persoalan apa yang boleh diwadhahi dengan hak mengajukan pertanyaan. Hal ini berarti bahwa pertanyaan sifatnya bebas asalkan sehubungan dengan pelaksanaan tugas dan wewenang DPR. Perubahan politik hukum yang menempatkan DPR dalam posisi yang kuat terhadap Pemerintah terbentuk karena perubahan sistem ketatanegaraan yang menerapkan pengawasan dengan sistem parlementer.

Permintaan keterangan kepada Presiden dapat diusulkan oleh sekurang-kurangnya 10 anggota kepada pimpinan DPR, tentang suatu kebijakan Pemerintah (Pasal 145 Ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR). Ada dua rambu yang harus diperhatikan dalam penggunaan hak meminta keterangan ini, yaitu: (1) meminta keterangan adalah hak DPR, sehingga sekurang-kurangnya 10 anggota DPR diberikan hak mengusulkan; (2) keterangan yang diminta kepada Presiden tentang suatu kebijakan Pemerintah. Kunjungan Presiden Abdurrahman Wahid ke Israel dengan maksud menjalin hubungan perdagangan, adalah keputusan yang bersifat kebijakan yang layak dimintai keterangannya lebih lanjut oleh DPR. Jika hal itu dianggap berten-

tangan dengan GBHN, DPR dapat melanjutkan dengan memberikan nota peringatan, agar Presiden berhenti menjalin hubungan perdagangan dengan Israel. Salah satu unsur dari kebijakan Pemerintah yang diambil melalui keputusan Presiden, adalah bahwa kebijakan itu akan ditindaklanjuti oleh pembantu Presiden atau menteri yang terkait. Begitu kebijakan itu diambil maka proses berjalan menuju suatu realisasi, sehingga jika DPR dapat menyampaikan nota peringatan untuk memberhentikan kebijakan, dan Presiden diberikan kesempatan untuk menghentikan pelaksanaan kebijakan itu.

Kasus pemberhentian menteri oleh Presiden bukanlah kebijakan dalam arti suatu keputusan yang perlu ditindaklanjuti pelaksanaannya oleh pembantu Presiden. *Keputusan Presiden tentang pemberhentian anggota kabinet adalah kebijakan Presiden, tetapi bukan kebijakan Pemerintah.* Pemberhentian menteri bukan keputusan yang bersifat kebijakan Presiden yang dapat dimintai keterangan oleh DPR. Walaupun undang-undang tidak memberikan penjelasan antara kebijakan Presiden dengan kebijakan Pemerintah, dalam praktek ketatanegaraan harus dapat dibedakan. *Keputusan Presiden yang dapat dimintai keterangan adalah kebijakan yang merupakan kebijakan Pemerintah.* Permintaan keterangan atas suatu kebijakan harus diakhiri dengan evaluasi kebijakan dalam hubungannya dengan GBHN. Jika menurut DPR bertentangan dengan UUD 1945 atau GBHN, DPR memberikan nota peringatan agar tidak meneruskan melaksanakan kebijakan Presiden yang telah diambil.

Di dalam ketentuan Pasal 35 UU No. 4 Tahun 1999 dinyatakan: "*DPR dan DPRD dalam melaksanakan fungsi sesuai dengan*

tingkatnya masing-masing, berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintah, dan pembangunan. Menolak memberikan keterangan atas permintaan keterangan yang bersumber dari hak memanggil (*subpoena power*), dapat diancam pidana karena merendahkan martabat dan kehormatan DPR dan DPRD dengan pidana kurungan paling lama satu tahun. Kepada Presiden dapat pula dituduh melakukan *contempt of parliament*, jika menolak memberikan jawaban.

Permintaan keterangan oleh DPR kepada Presiden yang dijawab dengan menolak memberikan jawaban oleh Presiden dalam sidang DPR tanggal 20 Juni kemarin adalah permintaan keterangan yang berdasarkan pada Pasal 33 Ayat (3) UU No. 4 Tahun 1999 jo. Pasal 145 Peraturan Tata tertib DPR-RI, sehingga Presiden dapat menolak memberikan keterangan. Walaupun mekanisme pemaksaan agar Presiden memberikan keterangan *secara yuridis* tidak diatur dalam undang-undang, tetapi *secara politis* Presiden berada dalam posisi yang sulit jika menolak memberikan keterangan atas permintaan DPR. Jika Presiden tetap menolak memberikan jawaban tertulis, secara yuridis ketatanegaraan, DPR tetap sulit menindaklanjuti permintaan keterangan itu. Oleh karena itu solusinya DPR harus mengulang mengajukan permintaan keterangan berdasarkan hak *subpoena power* (Pasal 35 UU No. 4 Tahun 1999) yang menyangkut tentang dua orang menteri yang diberhentikan. Kesanggupan Presiden untuk memberikan penjelasan dalam rapat tertutup, hendaknya ditolak oleh pimpinan sidang DPR, dan Presiden

diminta memberikan keterangan dalam forum terbuka.

Penolakan pemberian keterangan atas permintaan DPR justru berbalik pada persoalan pembocoran pembicaraan tertutup di DPR. Dilihat kasus posisi pemberhentian dua orang menteri anggota Kabinet Persatuan itu, tidak dapat dikualifikasikan sebagai sesuatu yang harus dijaga kerahasiaannya. Berkait dengan perlindungan hak atas informasi bagi warga negara, Presiden justru diwajibkan memberikan penjelasan mengenai alasan pemberhentian secara terbuka.

Permintaan keterangan yang berkaitan dengan kebijakan Pemerintah (Pasal 145 sampai dengan 149) adalah terhadap kebijakan yang mempunyai potensi ke arah pelanggaran GBHN. DPR dapat mengajukan memorandum untuk menghentikan pelaksanaan kebijakan lebih lanjut oleh Pemerintah. Jika Presiden tidak memperhatikan, maka DPR dapat meminta MPR menyelenggarakan Sidang Istimewa untuk memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya. Permintaan keterangan yang bersumber dari penggunaan hak *subpoena power* (Pasal 35 UU No. 4 Tahun 1999) dapat mengarah pada tindakan kepolisian terhadap mereka yang diduga melakukan perbuatan yang dapat dipidana.

Sejumlah anggota DPR sesuai dengan ketentuan undang-undang dapat mengajukan usul untuk mengadakan penyelidikan mengenai sesuatu hal. Berapa jumlah anggota yang dipersyaratkan oleh undang-undang dapat mengajukan usul mengadakan penyelidikan? Peraturan Tata Tertib DPR menunjuk sesuai dengan ketentuan undang-undang. Jika yang dimaksud oleh peraturan tata tertib itu adalah UU No. 4 Tahun 1999, UU menyerahkan pelaksana-

an atas hak-hak DPR termasuk hak melakukan penyelidikan kepada Peraturan Tata Tertib DPR. Pada bagian penjelasan Pasal 33 UU No. 4 Tahun 1999 tidak dapat diketahui tentang jumlah anggota DPR yang dipersyaratkan dapat mengajukan hak melakukan penyelidikan. Ketidakjelasan mengajukan usul melakukan penyelidikan tidak menjadi hambatan bagi DPR untuk menggunakan hak melakukan penyelidikan atas kasus *Buloggate* dan *Bruneigate*. Rapat paripurna memutuskan menyetujui usul mengadakan penyelidikan, dan kemudian DPR membentuk Panitia Khusus yang beranggotakan sekurang-kurangnya 10 orang. Ketentuan mengenai jumlah ini nampaknya merujuk UU No. 6 Tahun 1954 tentang Hak Angket DPR. Keputusan akhir Panitia Khusus ini disampaikan kepada Presiden. Pertanyaannya adalah tindak lanjut apakah yang dapat dilakukan oleh Presiden apabila hasil penyelidikan atas laporan panitia khusus berkait dengan kasus yang melibatkan Presiden? Katakan saja Presiden terlibat atas kasus penyimpangan dana Bulog yang mengarah pada perbuatan yang dapat diancam pidana, apa yang harus dilakukan oleh Presiden? Jika laporan disampaikan kepada Kejaksaan Agung, Kejaksaan Agung dapat menindaklanjuti temuan laporan khusus itu dengan melakukan penyelidikan/penyidikan kepada Presiden. Namun, bagaimana tata cara melakukan penyelidikan atas perbuatan yang dapat dipidana yang dilakukan oleh Presiden? Bagaimana status kepresidenan, jika orang yang sedang menduduki jabatan Presiden dinyatakan sebagai tersangka oleh Kejaksaan Agung? Temuan Pansus *Buloggate* memang tidak cukup syarat untuk membawa Presiden ke Si-

dang Istimewa, karena bukan persoalan pelanggaran UUD 1945 dan GBHN. Pemberhentian Presiden dengan dalih adanya dakwaan kriminal belum diatur dalam konstitusi ataupun Ketetapan MPR. Hal inilah yang harus menjadi salah satu perhatian dalam melakukan perubahan UUD 1945 yang akan datang.

Di dalam hasil kesepakatan finalisasi Panitia Ad Hoc I BP MPR tanggal 22 Juli 2000 dinyatakan: "*Presiden Republik Indonesia sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan menyelenggarakan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar*". Perubahan mendasar yang digunakan sebagai dasar perubahan terhadap kekuasaan pemerintahan adalah tuntutan pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat dan pengurangan kekuasaan Presiden. Rumusan PAH I BP MPR mempertegas pilihan sistem pemerintahan presidensiil, sehingga tidak mengakomodasi tuntutan pengurangan kekuasaan Presiden. Pengurangan kekuasaan Presiden dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu: (1) *dilakukan dengan memberikan kuasa menjalankan kekuasaan Kepala Pemerintah kepada seorang Menteri Utama atau Perdana Menteri*; (2) memberikan kewenangan kepada DPR untuk memberikan persetujuan terhadap Rancangan Keputusan Presiden tertentu; (3) memberikan kewenangan kepada DPR untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden; (4) memberikan kewenangan kepada DPR untuk membuat undang-undang.

Dalam sistem presidensiil, Presiden mempunyai kewenangan mengangkat dan memberhentikan menteri. Ketentuan ini tidak dapat dilakukan oleh Presiden sendiri karena kemungkinan besar Presiden tidak memperoleh dukungan suara mayoritas.

Pengangkatan dapat dilakukan oleh Presiden selaku Kepala Negara atas pertimbangan/usul partai politik yang berkoalisi. Atas usul DPR, Perdana Menteri dan anggota kabinet dapat diberhentikan oleh Presiden. Ikut sertanya DPR dalam hal ini tidak dapat dihindari karena sistem presidensiil idealnya hanya tepat diikuti oleh sistem dwi-partai, dalam arti hanya ada dua partai politik yang dominan.

Pertanggungjawaban Presiden seyogyanya menerapkan sistem presidensiil dan parlementer. *Pertama*, pertanggungjawaban kebijakan ("politik") yang disampaikan oleh Presiden pada sidang tahunan MPR atau atas permintaan keterangan mengenai kebijakan Pemerintah. Evaluasi pertanggungjawaban kebijakan akan berakhir dengan permintaan DPR kepada MPR untuk menyelenggarakan Sidang Istimewa; (2) pertanggungjawaban kriminal, dengan pengertian bahwa Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan atas dakwaan kriminal oleh DPR dan diputuskan oleh MPR. Dakwaan kriminal ini hendaknya dibedakan dengan pertanggungjawaban atas dasar putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Di dalam hasil sinkronisasi kesepakatan PAH I dinyatakan: "Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan apabila mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, penyuapan dan melakukan perbuatan yang tercela, berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Ketentuan pasal ini tidak mengatur bagaimana status hukum seorang Presiden atau Wakil Presiden yang didakwa melakukan perbuatan yang dipidana. Oleh karena itu hendaknya pemberhentian dilakukan oleh MPR atas dakwaan kriminal dari DPR.

PEMERINTAHAN DAERAH

Perubahan Pasal 18 UUD 1945 yang disahkan oleh MPR dalam sidang pleno MPR tanggal 18 Agustus 2000 dirancang sebagai dasar hukum penyelenggaraan otonomi daerah. Ketentuan pasal ini tidak dapat digunakan untuk dasar penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat administratif. Harapan dari penggagas perubahan Pasal 18 UUD 1945 adalah bahwa dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersifat administratif akan diatur dalam bab tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Padahal bab tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara belum sempat dibahas dalam rapat pleno Komisi A, sehingga tidak dibahas pula dalam lobi pimpinan fraksi. Seharusnya perubahan Pasal 18 UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dengan perubahan bab tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Pertimbangan memisahkan dasar hukum pemerintahan yang bersifat administratif dari bab tentang Pemerintahan Daerah adalah karena pemerintahan yang bersifat administratif merupakan bagian dari kekuasaan pemerintah pusat. Pembahasan tidak berhasil secara tuntas sehingga dasar hukum pemerintahan administratif yang gagal dirumuskan dalam perubahan kekuasaan pemerintahan negara.

Keterbatasan waktu dalam pembahasan di komisi A dan di lobi pimpinan fraksi dan komisi yang terkesan dibuat berlarut-larut memberikan pelajaran yang sangat berharga dan sekaligus memprihatinkan. Badan Pekerja MPR yang bekerja tidak kurang dari tujuh bulan efektif bekerja yang menghasilkan finalisasi kesepakatan perubahan kedua UUD 1945, sudah tentu ti-

dak akan dengan mudah diacak di komisi A yang bekerja efektif dalam dua hari saja. Jika mekanisme perubahan UUD 1945 tahap selanjutnya masih menggunakan cara terdahulu, penulis khawatir rancangan yang digagas oleh BP-MPR tidak akan dapat dengan lancar diputuskan dalam sidang pleno MPR.

Di dalam hasil evaluasi tentang pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana dicantumkan dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000, digariskan bahwa jika sampai akhir Desember 2000 Peraturan Pemerintah yang dijanjikan untuk dasar pembuatan Peraturan Daerah, maka Daerah diperkenankan melaksanakan Pemerintahan Daerah secara penuh dengan menggunakan Peraturan Daerah. Jika Peraturan Pemerintah dimaksud telah ada, Daerah diminta menyesuaikan Peraturan Daerah dengan Peraturan Pemerintah yang ditetapkan kemudian. Menjelang akhir tahun 2000 Pemerintah telah berhasil menetapkan 16 Peraturan Pemerintah yang hendak digunakan sebagai dasar bagi Daerah dalam menetapkan Peraturan Daerah. Pemerintah Pusat nampak lambat menyusun Peraturan Pemerintah, sehingga Daerah sulit merancang kebutuhan Peraturan Daerah dalam waktu yang singkat.

PEMBERHENTIAN KAPOLRI BERDASARKAN TAP MPR NO. VIII/MPR/2000

Satu kasus lagi yang terakhir yang membuat ketegangan antara Presiden dengan DPR adalah pemberhentian Kapolri yang oleh Amien Rais dan beberapa orang anggota Dewan dianggap sebagai pelanggaran terhadap ketetapan MPR No. VII/MPR/

2000. Atas dasar ini nampaknya kubu lawan politik bersikeras akan menggelar Sidang Istimewa guna meminta pertanggungjawaban Gus Dur karena memberhentikan Kapolri tanpa meminta persetujuan DPR.

Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia memang unik. Dalam ketentuan Pasal 7 Ayat (3) dinyatakan bahwa *Kepolisian Negara Republik Indonesia dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*. Kewenangan Presiden mengangkat dan memberhentikan Kepala Kepolisian Negara adalah kewenangannya sebagai Kepala Pemerintah. Oleh karena itu kewenangan mengangkat dan memberhentikan bisa didahului oleh pertimbangan "Lembaga Kepolisian Nasional" dan persetujuan "Dewan Perwakilan Rakyat". Seringkali pemimpin politik melontarkan kritik bahwa Presiden arogan dalam menggunakan hak prerogatif, sehingga sewenang-wenang memberhentikan Kapolri tanpa persetujuan DPR. Penulis berpendapat bahwa kewenangan mengangkat Kapolri itu bukan hak prerogatif Presiden. Oleh karena itu Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 mengisyaratkan pembentukan Lembaga Kepolisian Nasional, yang diberi tugas memberikan pertimbangan pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dan pembentukan UU tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Kapolri. UU tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Kapolri sebagai konsekuensi dari ketentuan Pasal 11 Ketetapan MPR No. VII/

MPR/2000 yang menyebutkan: "Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ketetapan ini diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Dengan demikian pemberhentian Kapolri tanpa meminta persetujuan DPR, pada saat UU tentang Lembaga Kepolisian Nasional dan UU tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Kapolri secara hukum adalah sah. Dengan demikian tidak cukup alasan bagi MPR untuk menggelar Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.

Walapun secara hukum pemberhentian itu sah, tetapi jika suara mayoritas anggota MPR menyatakan bahwa pemberhentian Kapolri itu bertentangan dengan ketetapan MPR No. VII/MPR/2000, Presiden tidak dapat melakukan pembelaan yang berarti. Pengadilan atau evaluasi secara politik, seringkali tidak *fair*, karena dasar pembenarnya adalah suara mayoritas. Argumentasi yang lemah sekalipun jika dibenarkan oleh suara mayoritas akan dengan mudah menjadi keputusan politik. Dalam hal demikian terjadi suatu hegemoni makna yang dapat dijadikan sebagai kata putus mengadili Presiden. Hegemoni yang didasarkan atas suara mayoritas mengandung bahaya bahwa kebenaran dengan mudah disimpangi oleh kekuatan yang sedang berkuasa. Keputusan MPR akan dijadikan sebagai alat kekuasaan untuk melibas Presiden, sehingga demokrasi demikian adalah tidak sehat. Hakikat demokrasi memang kekuatan suara mayoritas, tetapi putusan yang didasarkan suara mayoritas tanpa mempertimbangkan objektivitas dan profesionalitas, akan menurunkan kewibawaan demokrasi dan menjadikan produk demokrasi sebagai produk yang tidak sehat.

Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya DPR mempunyai hak mengadakan penyelidikan. Pelaksanaan mengenai hak mengadakan penyelidikan menurut UU No. 4 Tahun 1999 diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR. Dengan dinyatakannya pelaksanaan hak mengadakan penyelidikan diatur dengan Peraturan Tata Tertib DPR, maka UU No. 6 Tahun 1954 tidak mempunyai kekuatan mengikat. Kekuatan mengikat suatu UU tidak hanya dapat hilang karena dicabut. UU dapat kehilangan kekuatan mengikat hanya berdasarkan berlakunya suatu asas dalam ilmu hukum. Dalam hal ini yang berlaku adalah asas *lex posterior derogat legi priori*, artinya UU yang kemudian menghapuskan UU yang terdahulu. Tuduhan Presiden Abdurrahman Wahid yang menyatakan bahwa Pembentukan Pansus ilegal secara yuridis sangat lemah. Memang dengan mudah DPR mendapatkan tuduhan menerapkan arogansi kekuatan mayoritas, terutama ketika DPR dengan cara *voting* menolak membentuk Pansus BLBI. Namun begitu pembentukan Pansus Bulog dengan mengesampingkan UU No. 6 Tahun 1954 yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis sah. DPR tidak perlu memperbaiki pembentukan Pansus dengan cara membentuk Panitia Angket dan tidak perlu mengumumkan dalam Berita Negara. Lain dari itu sebenarnya lembaga apapun yang dibentuk jika melakukan temuan yang berkaitan dengan dugaan seseorang terlibat kejahatan dapat ditindaklanjuti oleh Kejaksaan Agung. Dari pemeriksaan Pansus *Buloggate*, jika tindakan Wakabulog dinyatakan bersalah melakukan kejahatan yang berkaitan dengan keuangan negara, diduga Presiden mengetahui rencana kejahatan dan dapat dipersalahkan karena tidak melaporkan kepada Polri.

KETETAPAN MPR NO. III/MPR/2000 BERTENTANGAN DENGAN PASAL 22 UUD 1945

Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang adalah produk perundang-undangan yang menurut Pasal 22 UUD 1945 ditempatkan sejajar dengan UU. Kesejajaran itu dapat dibaca melalui nama dari bentuk peraturan perundang-undangan. Penggunaan Perpu ini sangat terbatas, yaitu hanya dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Memang, sangat sulit menentukan kegentingan yang memaksa, sehingga penilaian kegentingan memaksa ini bergantung pada Presiden. Oleh karena itu Perpu ini secara potensial mudah disalahgunakan oleh Presiden. Dalam batas tertentu Presiden dapat menetapkan sebuah materi UU ke dalam bentuk Perpu. Batas itu adalah tidak dibenarkannya Presiden menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam Perpu. Namun segala peraturan yang seharusnya dibentuk melalui proses legislasi, untuk sementara waktu dapat ditetapkan oleh Presiden dalam Perpu. Kewenangan demikian dalam negara demokrasi sangat besar dan berlebihan, oleh karena itu penggunaannya sangat terbatas yaitu dalam keadaan darurat dan materi non-APBN. Kedudukan Perpu sebagai bentuk peraturan perundang-undangan sebagai peraturan yang sejajar dengan UU dibakukan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966. Penempatan Perpu yang sejajar dengan UU itu dapat dipahami, karena fungsi Perpu menurut Pasal 22 UUD 1945 dapat menggantikan UU. Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 kini telah dicabut dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Penempatan Perpu di bawah UU membawa suatu dilema bagi Presiden yang akan menggunakan Perpu.

Jika Presiden menggunakan Perpu sebagai pengganti UU maka Presiden dapat dituntut menyimpang dari ketetapan MPR, tetapi apabila Perpu tidak difungsikan sebagai pengganti UU akan bertentangan dengan UUD 1945. Penempatan Perpu di bawah UU sudah tentu ada latar pemikiran di balik itu, apakah latar pemikiran itu dan bagaimana solusi dari peraturan yang saling bertentangan ini akan menjadi perhatian dari penulisan ini. Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 bertentangan dengan Pasal 22 UUD 1945, dan oleh karena itu Ketetapan MPR tersebut harus direvisi. Sebelum direvisi, Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 itu tidak mempunyai kekuatan berlaku. Oleh karena itu Perpu harus digunakan oleh Presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 22 UUD 1945. Sebagai ilustrasi, jika Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 diberlakukan maka apabila Presiden menerapkan Perpu untuk menggantikan undang-undang berarti Presiden dapat dituduh telah melanggar Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Pelanggaran atas setiap ketetapan MPR dapat dikualifikasi sebagai pelanggaran terhadap GBHN yang membawa implikasi bahwa Presiden dapat diminta pertanggungjawaban melalui Sidang Istimewa MPR. Ketetapan MPR adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah UUD 1945, oleh karena itu Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tidak mempunyai kekuatan berlaku karena bertentangan dengan Pasal 22 UUD 1945.

HARAPAN PERUBAHAN DI BIDANG PERADILAN DAN PENEGAKAN HUKUM

Sebagaimana umumnya kelembagaan Kehakiman, Mahkamah Agung (MA) bertu-

gas memeriksa dan memutuskan semua perkara pada tingkat kasasi, namun keberadaan mahkamah konstitusi dipandang perlu, untuk perkara dan hal-hal khusus. Keberadaan dan keharusan adanya kedua macam mahkamah ini, sejak awal diatur dalam UUD, dan dilengkapi di mana perlu dengan undang-undang yang mengatur pelaksanaannya yakni dalam UU Organik. Demikian juga keberadaan, posisi dan fungsi Komisi Bersama dan Komisi Yudisial. Komisi ini dipandang perlu untuk dikembangkan dan dikonstitusikan keberadaannya, dan merupakan komisi yang bersifat independen, dibentuk oleh DPR dan DPD serta disahkan oleh Presiden. Komisi Yudisial ini berwenang mengawasi dan menilai kinerja dan prestasi Hakim Agung, yang hasil pengawasannya disampaikan kepada DPR dan DPD. Selanjutnya berdasarkan keputusan DPR dan DPD itu, Presiden akan memberhentikan Hakim Agung.

Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri merupakan lembaga kekuasaan penuntutan dalam perkara pidana, yang dipandang perlu diatur secara konstitusional dalam UUD. Persyaratan untuk dipilih menjadi Jaksa Agung, Jaksa Agung Muda, dan Jaksa lainnya, sebagai perangkat-perangkat kekuasaan penuntutan dan juga mengenai pembagian kewenangannya (dapat) diatur melalui UU Organik. Namun khusus Jaksa Agung dan Jaksa Agung Muda, dipilih oleh Komisi Bersama setelah mempertimbangkan masukan dari Komisi Yudisial dan masyarakat, yang selanjutnya disahkan oleh Presiden. Kepolisian Negara sebagai lembaga yang mandiri, adalah perangkat kekuasaan penyidikan, diatur sejak awal secara konstitusional dalam UUD dan sejauh di-

perluan dapat diatur lebih lanjut dalam UU Organik. Khusus Kepala Kepolisian Negara, dipilih oleh Komisi Bersama (DPR dan DPD), setelah mempertimbangkan masukan dari Komisi Yudisial dan juga dari masyarakat, dan selanjutnya disahkan oleh Presiden. Kepala Kepolisian Negara dipilih berdasarkan syarat-syarat yang diatur dengan UU dengan memperhatikan profesionalitas, pengalaman dan integritas kepribadian.

HAK MENGUJI PERATURAN PER- UNDANG-UNDANGAN

Muatan materi antara UUD 1945 dengan Ketetapan MPR memang sulit untuk dibedakan. Hal ini terjadi karena tidak dibedakannya ketetapan MPR sebagai suatu bentuk peraturan perundang-undangan dengan "UUD" sebagai substansi peraturan perundang-undangan. MPR telah memilih sebagai suatu kebijakan untuk tidak menggunakan bentuk ketetapan MPR sebagai sarana untuk mengubah UUD. Jika Ketetapan MPR dipahami sebagai "bentuk" peraturan perundang-undangan dan UUD sebagai "substansi" peraturan perundang-undangan, perubahan UUD 1945 memang harus dilakukan dengan menggunakan bentuk Ketetapan MPR. Di dalam ketetapan MPR No. I/MPR/2000 dibedakan tiga bentuk putusan MPR, yaitu: perubahan UUD, Keputusan MPR dan Ketetapan MPR. Perbedaan putusan MPR menjadi tiga macam ini dimaksudkan untuk menghindari agar perubahan UUD 1945 tidak dilakukan dengan menggunakan bentuk Ketetapan MPR. Namun demikian MPR ternyata melakukan pula perubahan UUD 1945 secara tersembunyi dengan menggunakan Ketetapan

an MPR. Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan adalah ketetapan yang "mengubah" pasal 22 UUD 1945. Ketetapan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan tidak dapat diuji oleh Mahkamah Agung dengan dalih bertentangan dengan UUD 1945. Mahkamah Agung hanya diberikan kewenangan untuk menguji secara materiil terhadap peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UU. Seyogyanya semua produk perundang-undangan dapat diuji oleh suatu lembaga yang diberikan otoritas untuk menggunakan hak menguji peraturan perundang-undangan. Mahkamah Konstitusi adalah alternatif yang tepat diberikan hak melakukan pengujian terhadap semua produk perundang-undangan. Dengan adanya Mahkamah Konstitusi maka puncak kekuasaan kehakiman tidak berada pada satu mahkamah, sehingga masalah penumpukan perkara di Mahkamah Agung dapat diatasi.

Satu hal yang patut disesalkan adalah ketetapan yang memberikan kewenangan kepada MPR untuk menguji UU. Dilihat dari tataran empirik, 500 dari jumlah 700 anggota MPR adalah anggota DPR. Hal ini berarti bahwa suara DPR yang melebihi suara mayoritas sangat dominan menentukan keputusan MPR. UU yang merupakan produk DPR dan Presiden, secara riil dapat diubah sendiri oleh DPR. Jika ketentuan dasarnya UU dibuat oleh DPR dengan mekanisme harus mendapatkan persetujuan Presiden selaku Kepala Pemerintah dan disahkan oleh Presiden selaku Kepala Negara, ternyata dalam tataran empiriknya produk UU dengan mudah dapat dibatalkan oleh DPR.

PENUTUP

Materi HAM memperoleh ruang yang cukup besar dalam konstitusi. Namun perumusan PAH I BP MPR tentang pasal agama dalam HAM, masih mengesankan pertarungan ideologis yang belum terselesaikan, di mana aliran kepercayaan yang secara riil telah menjadi kenyataan sosial tidak mendapatkan perlindungan eksistensinya ("diskriminasi"). Penerapan asas *nonretroactivity* dalam UUD 1945 terkesan memberikan perlindungan terhadap pelaku pelanggaran berat HAM. Penerapan asas *retroactivity* dalam UU No. 26 Tahun 2000 merupakan penyimpangan terhadap UUD 1945.

Sistem pemerintahan yang menempatkan Presiden sebagai kepala negara, memisahkan kepala pemerintah dari kekuasaan sebagai kepala negara, memberikan tanggung jawab kekuasaan simbolik kepada Presiden dan secara nyata kepada Perdana Menteri dalam menjalankan kekuasaan pemerintah. Memberikan peran DPR untuk meminta pertanggungjawaban kepada kabinet, memberikan kewenangan secara formal kepada Presiden memberhentikan anggota kabinet atas usul DPR. Peran DPR lebih merupakan pencerminan dari tradisi parlementer dan Presiden mempertahankan pola dalam sistem kabinet presidensiil. Sistem campuran demikian ini harus jelas bagian dalam sistem parlementer dan bagian sistem presidensiil yang digunakan. Ketidakjelasan bagian-bagian dalam sistem campuran akan menimbulkan kekaburan hak dan kewajiban Presiden dan DPR.

Pemberhentian Presiden digunakan dengan menerapkan sistem campuran se-

hingga ada pemberhentian Presiden sehubungan pertanggungjawaban atas kebijakan (politik) dan pertanggungjawaban hukum. Pertanggungjawaban hukum seyogyanya dituntaskan di UUD 1945 yang berawal dari dakwaan kriminal yang diajukan oleh DPR dan diputuskan oleh MPR. Dengan begitu setiap memberhentikan Presiden dilakukan secara formal oleh lembaga yang mengangkat Presiden dan/atau Wakil Presiden. Struktur MPR hanya terdiri dari DPR dan DPD. Dalam struktur keanggotaan ini tidak perlu ada elemen anggota tambahan yang diangkat dengan pertimbangan apapun.

Sistem pemerintahan pasca sidang umum MPR tahun 1999 ditengarai oleh penerapan unsur sistem parlementer, sehingga Presiden senantiasa dihadapkan pada ancaman untuk diminta pertanggungjawaban dalam masa jabatannya. Walaupun garis kebijakan yang ditetapkan adalah sistem Presidensiil, tetapi semangat demokrasi yang diterapkan lebih condong pada ciri-ciri sistem parlementer.

Bidang Kekuasaan Peradilan dan Penguasaan Hukum masih belum tersentuh oleh perubahan, oleh karena itu pada perubahan kedua tahap selanjutnya bidang ini harus diprioritaskan. Pemisahan kekuasaan yudisial dengan kekuasaan eksekutif walaupun telah ada UU No. 35 Tahun 1999 masih belum dilaksanakan oleh Presiden. Hukum Acara yang mengatur upaya hukum luar biasa melalui Peninjauan Kembali (PK) dan Grasi masih kacau. Mekanisme pemilihan Ketua Mahkamah Agung membuka peluang "macet", tanpa ada solusi hukumnya.

Memahami Demokrasi, Sistem Pemerintahan dan Perubahan UUD

M. Djadjono

Patterns of Democracy oleh Arend Lijphart; New Haven & London: Yale University Press, 1999, xiv + 351 hlm.

SEJAK runtuhnya rezim Orde Baru (21 Mei 1998) hingga saat ini, bangsa Indonesia dapat dikatakan mulai belajar lagi berdemokrasi. "Pelajaran" itu antara lain berkaitan dengan komponen-komponen demokrasi itu sendiri seperti sistem kepartaian dari tiga menjadi sistem multi partai,¹ penyelenggaraan Pemilu dari rekayasa untuk kemenangan salah satu kontestan menjadi lebih demokratis, jujur dan adil,² tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dari sistem calon tunggal de-

ngan mekanisme musyawarah mufakat bulat menjadi calon lebih dari satu dan diputuskan melalui pemungutan suara,³ mekanisme penyusunan kabinet dari ditentukan oleh Presiden sendiri dan komposisinya hanya dari satu golongan politik menjadi kabinet koalisi,⁴ hubungan antara DPR dengan Presiden yang semula tidakimbang (Presiden seolah berkuasa penuh) menjadi

gotakan wakil-wakil dari semua (48 wakil) Partai Politik Peserta Pemilu ditambah dengan beberapa wakil dari unsur Pemerintah (*Pasal 8 UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum*).

³Mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, selama masa Orde Baru selalu menggunakan sistem calon tunggal dan mufakat bulat, diubah menjadi calon lebih dari satu dan dipilih lewat *voting*. Dalam Sidang Umum MPR 14 sampai dengan 21 Oktober 1999 misalnya, calon Presiden definitif ada dua orang (K.H. Abdurrahman Wahid dan Megawati di mana Gus Dur mendapatkan 373 suara, Megawati memperoleh 313 suara, dan abstain sebanyak 5 suara), sedangkan calon Wakil Presiden definitif juga ada dua orang, yakni H. Hamzah Haz dan Megawati Sukarnoputri di mana Hamzah Haz memperoleh 284 suara sementara Megawati memperoleh 396 suara sedangkan yang abstain ada 5 suara ("Drama Penuh Air Mata", *Media Indonesia Minggu*, 24 Oktober 1999).

⁴Berkenaan dengan pembentukan dan komposisi kabinet, terdapat perubahan yang mendasar pula. Pada awalnya, Presiden Soeharto yang terpilih menjadi Presiden definitif dalam SU-MPRS tahun 1968 masih mengikutsertakan orang-orang Parpol menjadi menteri, misalnya: H.M.S. Mintaredja dari PPP dan Sunawar Sukowati dari PDI. Tetapi sejak tahun 1973, sampai dengan 1998, menteri-menteri

¹Selama masa Orde Baru, khususnya sejak tahun 1973, jumlah partai politik dibatasi hanya ada tiga buah (*UU No. 3/1975 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3/1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya*), sedangkan di era reformasi, jumlah Partai Politik (Parpol) tidak dibatasi. Selama hanya sekitar 11 bulan, parpol di Indonesia bertambah menjadi 129 buah, termasuk tiga parpol lama (*Rakyat Merdeka*, 6 Maret dan *Kompas*, 13 Maret 1999).

²Perubahan-perubahan mendasar sehubungan dengan penyelenggaraan Pemilu 7 Juni 1999 antara lain seperti berikut: sebelumnya dilaksanakan oleh Presiden/Pemerintah dengan penuh rekayasa untuk memenangkan salah satu kontestan menjadi relatif lebih demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, dan jujur serta adil. Penyelenggara Pemilu pun merupakan lembaga yang bebas dan mandiri berang-

lebih seimbang,⁵ serta perubahan UUD (1945) yang di masa sebelumnya ditabukan menjadi dapat diubah pada bulan Oktober 1999.⁶

Betapapun telah terjadi perkembangan ke arah demokratisasi, peringkat yang se-

yang diangkat hanya berasal dari satu golongan politik tertentu (Golkar, ABRI ditambah teknokrat yang sudah di-Golkar-kan). Di masa reformasi (khususnya setelah terpilihnya K.H. Abdurrahman Wahid menjadi Presiden), penyusunan dan komposisi kabinet diubah menjadi koalisi dari Parpol peraih kursi di DPR ditambah dari TNI maupun aparat birokrasi karier disertai dengan garansi dari pihak-pihak yang diajak menyusun kabinet yakni Wakil Presiden, Ketua MPR dan Ketua DPR serta mantan Panglima ABRI (*Kompas*, 27 Oktober 1999).

⁵Jika di masa lalu kekuasaan Presiden sebegitu besar dan sulit dimintai keterangan oleh DPR, maka di era reformasi, DPR dengan mudah dapat memanggil Presiden untuk dimintai keterangan/penjelasan berkaitan dengan kebijakan-kebijakannya. Hal itu misalnya masalah pembubaran Departemen Penerangan dan Departemen Sosial dalam Sidang Paripurna DPR tanggal 18 November 1999, pemanggilan Presiden oleh Pimpinan DPR bersama pimpinan Fraksi-fraksi di DPR berkenaan dengan pencopotan dua menteri dari PDI-P dan Golkar (27 April 2000), dan juga munculnya usulan dari sekitar 277 dari 500 anggota DPR agar DPR menggunakan hak interpelasi kepada Presiden sehubungan dengan alasan Presiden mengenai pencopotan Laksamana Sukardi, Menteri Investasi dan Pendayagunaan BUMN dan Jusuf Kalla, Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Penggunaan hak interpelasi ini sudah diputuskan dalam rapat Badan Musyawarah DPR dan akan dimintakan persetujuan Rapat Paripurna DPR tanggal 29 Juni 2000 (*Kompas*, 7 Juni 2000).

⁶Jika di masa Orde Baru MPR berketetapan hati untuk tidak mau mengubah UUD 1945 (dituangkan dalam Tap No. IV/MPR/1983 tentang Referendum dan Tap No. I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib MPR), maka di era reformasi (khususnya pada Sidang Umum MPR bulan Oktober 1999) telah dilakukan amandemen pertama terhadap UUD 1945 atas dasar Tap MPR No. IX/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum. Amandemen kedua terhadap UUD 1945 ini akan diteruskan pada Sidang Tahunan MPR bulan Agustus 2000 (Tap MPR No. IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Untuk Melanjutkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945). Inti perubahan pertama yang telah dilakukan itu ialah "dikurangnya" kekuasaan Presiden sedemikian rupa dan diberikan-

karang dapat dicapai Indonesia dalam "belajar" demokrasi itu barulah beranjak ke arah transisi menuju demokrasi (belum sampai ke tahap konsolidasi demokrasi).⁷ Ketransisian demokrasi di Indonesia itu ditandai misalnya dalam bentuk masih dijumpainya kerancuan pemahaman antara sistem Presidensiil ataukah Parlementer. Hal ini nampak antara lain dari upaya penggunaan hak interpelasi DPR kepada Presiden mengenai alasan-alasan pencopotan dua menteri dari PDI-P dan Golkar yang dalam sistem Presidensiil murni memang menjadi hak Presiden sepenuhnya. Kecuali itu juga nampak dalam bentuk munculnya pola-pola pemaksaan kehendak

nya tambahan kekuasaan kepada DPR. Jika sebelum perubahan pertama UUD 1945 kewenangan membentuk Undang-undang ada di tangan Presiden, setelah dilakukan perubahan dipindahkan ke tangan DPR (*Pasal 5 UUD 1945 sebelum diubah dan Pasal 20 ayat (1) Perubahan Pertama UUD 1945*). Selanjutnya, jika di masa lalu seseorang dapat dipilih menjadi Presiden berulang kali tanpa pembatasan, maka setelah diubah dibatasi maksimal hanya boleh dipilih kembali pada jabatan yang sama untuk satu masa jabatan lagi (*Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945*).

⁷Harlan dan Nurhuda (2000: xvii-xxxiii dan 235-240). Menurut Huntington (1995: 271-274), halaman 271-274, ada tiga jenis masalah yang dihadapi dalam membangun dan mengkonsolidasi sistem politik demokrasi, yakni: (1) masalah-masalah transisi meliputi: bagaimana memaparkan sistem konstitusi dan sistem pemerintahan yang baru; bagaimana menyingkirkan para pejabat yang otoriterisme dan menggantinya dengan yang demokratis; bagaimana mencabut undang-undang yang tidak cocok untuk demokrasi; bagaimana menghapus badan-badan yang otoriter serta bagaimana memantapkan pola hubungan sipil-militer yang profesional; (2) masalah-masalah kontekstual pada gelombang ketiga seperti munculnya pemberontakan, konflik komunal, antagonisme regional, kemiskinan, ketimpangan sosial ekonomi, inflasi, utang luar negeri, dan laju pertumbuhan ekonomi yang rendah; (3) setelah demokrasi terkonsolidasi dan mencapai stabilitas tertentupun masih akan menghadapi masalah-masalah sistemik yang berasal dari cara kerja sistem demokrasi. Hal itu misalnya: kebuntuan dan ketidakmampuan mencapai keputusan, mudah terpengaruh oleh demagogi, dan dominasi oleh mereka yang memiliki kepentingan ekonomi.

sampai dengan kekerasan di kalangan aparat maupun masyarakat yang mengesankan kurang ditegakkannya supremasi hukum.

Sebagai bangsa yang baru berada pada posisi transisi menuju demokrasi kiranya memang masih harus banyak belajar dasar-dasar teoretis tentang demokrasi itu sendiri dengan segala perangkatnya, termasuk sistem pemerintahan dan mekanisme perubahan Undang-Undang Dasarnya. Dalam rangka memahami fenomena diatas, maka buku yang ditulis oleh Lijphart (1999) dapat dijadikan acuan. Buku ini terdiri atas 17 bab meliputi berbagai hal yang berkaitan dengan model demokrasi, sistem kepartaian, sistem pemilu, sistem pemerintahan (kabinet) dengan konsentrasi kekuasaan eksekutif versus pembagian kekuasaan eksekutif, dan hubungan antara eksekutif dengan legislatif.

Berkaitan dengan demokrasi terdapat demokrasi model Barat (mengandalkan sepenuhnya pada suara mayoritas), dan demokrasi model konsensus (mengandalkan model negosiasi). Demokrasi model mayoritas-minoritas biasanya diterapkan dalam sistem konsentrasi kekuasaan eksekutif berada di dan didominasi oleh satu partai politik dengan sistem dwi partai, penyusunan perwakilan rakyat menggunakan sistem disproportional. Model demokrasi mayoritas ini biasanya diterapkan di negara kesatuan dengan pemerintahan yang sentralistik serta lembaga legislatif satu kamar, konstitusi negara tersebut fleksibel, dan tidak ada *judicial review* serta bank sentral yang dikendalikan oleh eksekutif. Sedangkan demokrasi model konsensus (negosiasi) biasanya diterapkan pada sistem yang menganut pembagian kekuasaan eksekutif dalam bentuk koalisi partai-partai, sistem

pemerintahannya menganut desentralisasi, terdapat keseimbangan antara kekuasaan eksekutif dengan legislatif, badan legislatifnya menganut sistem dua kamar, kepartaiannya menganut sistem multi partai, penyusunan keanggotaan lembaga perwakilan rakyat didasarkan pada sistem proporsional, konstitusinya bersifat *rigid* (ketat) dan masyarakatnya bersifat heterogen. Model-model demokrasi ini dibahas oleh Lijphart pada Bab 2 dan Bab 3. Oleh teoretikus yang lain (Sir Arthur Lewis, 1965) dikemukakan bahwa model mayoritas-minoritas ini dianggapnya tidak demokratis karena terjadinya eksklusivisme. Padahal demokrasi yang benar seharusnya memberikan kesempatan yang sama bagi siapapun untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan secara langsung maupun melalui perwakilan. Dalam pada itu, oleh Lijphart sendiri dikemukakan pada bagian kesimpulan bahwa demokrasi model konsensus memiliki kinerja yang lebih baik dalam manajemen ekonomi makro daripada model demokrasi mayoritas.

Di samping membahas dua model demokrasi, buku ini juga dilengkapi dengan pembahasan tentang elemen-elemen demokrasi. Hal itu misalnya sistem kepartaian, meliputi model dwi-partai dan multi partai (Bab 5). Dalam sistem dwi-partai lazimnya diterapkan demokrasi model mayoritas-minoritas, sedangkan dalam sistem multi-partai, biasanya dianut demokrasi model konsensus.

Lijphart juga membahas masalah sistem kabinet, baik yang bersifat konsentrasi kekuasaan di tangan eksekutif maupun kekuasaan eksekutif yang terbagi (Bab 6). Kabinet dengan konsentrasi kekuasaan di tangan eksekutif umumnya diterapkan pa-

da sistem pemerintahan Presidensiil, sedangkan kabinet yang kekuasaan eksekutifnya terbagi (koalisi) biasanya diterapkan dalam sistem pemerintahan Parlementer. Mengenai koalisi, menurut Lijphart secara teoretis dapat terjadi dalam enam jenis, yakni: (1) koalisi di antara partai pemenang utama pemilu bersama-sama dengan pemenang urutan berikutnya (*minimal winning coalition*); (2) koalisi antara partai pemenang utama bersama-sama dengan partai-partai yang perolehan kursinya terkecil, terkecil kedua dan seterusnya (*minimum size coalition*); (3) koalisi berdasarkan tawar-menawar persoalan (*bargaining proposition coalition*); (4) koalisi berdasarkan deretan pemenang; (5) koalisi pemenang minimal terkait (*minimal connected winning*); dan (6) koalisi berdasarkan kemampuan dalam kebijakan (*policy viable coalition*).

Oleh Lijphart dibahas pula model hubungan antara eksekutif dengan legislatif, meliputi model dominan maupun keseimbangan (Bab 7). Dalam sistem pemerintahan parlementer, biasanya kedudukan eksekutif tergantung pada kepercayaan legislatif dan menteri dapat merangkap menjadi anggota DPR. Sebaliknya, pada sistem pemerintahan Presidensiil, eksekutif tidak bergantung pada legislatif. Meskipun begitu terdapat pula negara-negara tertentu yang tidak menerapkan salah satu sistem dan prinsip-prinsip tersebut secara kaku.⁸ Norwegia, Jerman, Israel (tidak sepenuhnya parlementer), Colombia, Venezuela, dan Amerika Serikat misalnya (meski me-

nerapkan sistem Presidensiil), tetapi Presiden memiliki hak veto terhadap DPR.

Ketika kita sedang sibuk membicarakan amandemen UUD 1945, buku ini pun menyuguhkan kupasan tentang prosedur perubahan UUD (Bab 12). Menurut Lijphart ada dua macam prosedur perubahan UUD (fleksibel dan ketat). Pada prosedur yang ketat, perubahan terhadap UUD hanya dapat dilakukan misalnya oleh suara mayoritas khusus di lembaga legislatif nasional, atau oleh dua kamar legislatif, ataupun oleh suara mayoritas khusus dari legislatif propinsi maupun melalui referendum. Hal itu misalnya terjadi di Perancis, Australia dan Swis.

Untuk lebih melengkapi pemahaman tentang UUD dan prosedur perubahannya kita dapat membaca tulisan Strong (1963). Sebab dalam buku ini antara lain dikemukakan bahwa maksud dari setiap UUD adalah sebagai: (1) keinginan dari warga negara untuk mengamankan hak-hak mereka dari ancaman dan pembatasan dari yang memerintah; (2) keinginan dari yang memerintah agar ditaati oleh rakyat dalam mengatur sistem pemerintah; (3) keinginan dari masyarakat politik baru untuk mengamankan metode dan bentuk pemerintahan agar dapat bertahan; (4) keinginan untuk mengamankan secara efektif hak-hak dan kepentingan masyarakat (Strong, 1963: 135-136). Berkaitan dengan prosedur perubahan UUD yang ketat dapat dilihat dalam Strong (1963: 152-155). Sementara itu, menurut Thompson (1997: 8-9), di banyak negara, pada umumnya amandemen

⁸Sistem pemerintahan semi Presidensiil hanya dapat ditentukan oleh konstitusi negara yang bersangkutan dengan menggabungkan tiga hal berikut: (1) Presiden dipilih dalam pemilihan umum; (2) Presiden memiliki kekuasaan yang besar; (3) Perdana

Menteri dan para menteri memiliki kekuasaan eksekutif dan dapat bertahan pada jabatannya hanya jika dipercaya oleh parlemen (Duverger, 1998: 142-149).

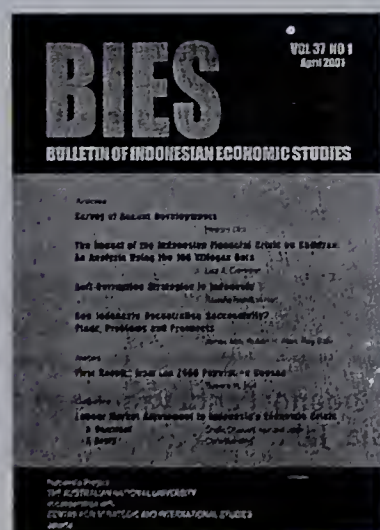
terhadap UUD cukup ketat dan harus melalui prosedur khusus. Dalam pada itu, menurut Strong (1963: 164-166), di Amerika Serikat misalnya, selama sekitar 170 tahun hanya terjadi 23 kali amandemen UUD, dan perubahan yang dilakukan itu pun tidak bersifat membongkar seluruhnya.

Meskipun Lijphart tidak memasukkan Indonesia sebagai salah satu daerah studinya tentang demokrasi, isi bukunya ini penting untuk dibaca oleh para akademisi maupun praktisi politik termasuk para pejabat negara dalam rangka menambah khasanah dan alternatif pemikiran dalam penataan sistem politik dan pengelolaan kehidupan bangsa dan negara. Namun pemahaman tentang hal-hal yang diuraikan dalam buku tersebut kiranya masih harus dilengkapi dengan membaca buku-buku

lain seperti yang disebut dalam kepustakaan di bawah ini.

KEPUSTAKAAN

- Duverger, Maurice. 1998. "A New Political System Model: Semi Presidential Government" dalam Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary Versus Presidential Government*. New York: Oxford University Press.
- Haramain, A. Malik dan MF. Nurhuda. 2000. *Mengawal Transisi: Refleksi Pemantauan Pemilu 1999*, Jakarta: Kerja Sama Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu, Pengurus Besar Perhimpunan Mahasiswa Islam Indonesia dan United Nation Development Program.
- Huntington, Samuel P. 1995. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Lijphart, Arend (ed.). 1998. *Parliamentary Versus Presidential Government*. New York: Oxford University Press.
- Strong, C.F. 1963. *Modern Political Constitutions*. London: Sidwick & Jackson Limited.
- Thompson, Brian. 1997. *Constitutional & Administrative Law*. London: Blackstone Press Limited, 8-9.



The *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University.

The journal fills a significant void by providing a well respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to be accessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership within academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from: CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS), Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, at Rp 70.000,00 per year, Rp 25.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018.01.000211.30.1, BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160.

PARA PENULIS

- Andi Widjajanto.
Staf Pengajar Jurusan Hubungan Internasional, FISIP–UI dan Peneliti pada Laboratorium Hubungan Internasional, FISIP–UI, Jakarta
- Bantarto Bandoro.
Editor *The Indonesian Quarterly*, CSIS, dan Staf Pengajar pada Program Pasca Sarjana FISIP–UI, Jakarta.
- I Made Leo Wiratma.
Staf Peneliti pada Departemen Perubahan Sosial dan Politik, CSIS, Jakarta.
- M. Djadijono.
Staf Peneliti pada Departemen Perubahan Sosial dan Politik, CSIS, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD.
Menteri Pertahanan RI.
- Rizal Sukma.
Direktur Studi CSIS, Jakarta.
- Satya Arinanto.
Staf Pengajar Hukum Tata Negara dan Pembantu Dekan Bidang Pendayagunaan Sistem Informasi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Suwoto Mulyosudarmo.
Guru Besar Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.
- Teuku Rezasyah.
Ketua Jurusan Hubungan Internasional Universitas Padjadjaran, Bandung, dan Peneliti pada Indonesia–Australia Strategic Forum (IASFOR).